الإدارة

مجلة علمية ربع سنوية

- مؤتمر تطوير الادارة الحكومية
- دراسة جدوى المشروعات الاستثمارية للشركات متعددة الجنسية
- الرقابة الخارجية ضرورة للتنمية الادارية
- نحو اطار فكرى
- الاستثمار الخاص فى ظل قانون الاستثمار والمناطق الحرة بعد تعديله

يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الإدارية

المجلد الثالث عشر

العدد الثانى ○ اكتوبر ١٩٨٠

الإدارة

مجلة علمية ربع سنوية
يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الإدارية

رئيس التحرير

الدكتور حسن توفيق

العدد الثاني • اكتوبر ١٩٨٠

مؤتمر تطوير الإدارة الحكومية

يزداد حجم الجهاز الادارى للدولة عاما بعد عام . وطبقا للاحصائيات يبلغ عدد العاملين بهذا الجهاز ٥٢٩ر٧٩٥ر١ عاملا فى ١٩٨٠/١/١ . كما وصلت موازنة هذا الجهاز الى ٧٧٩ر٢١٥ر٢ جنيه عن نفس العام .

ويوكل الى الجهاز الادارى للدولة كل عام واجبات جديدة لم يكن يقوم بها فى الماضى وذلك حلا لمشاكل المواطنين ، ومن أمثلة ذلك نشاط الأمن الغذائى ونشاط الاسكان ونشاط التعمير وانشاء المدن الجديدة وغيرها .

لذلك .. فانه ينبغى أن نعطى قدرا كبيرا من الاهتمام لتطوير أداء هذا الجهاز الضخم وتلك مسئولية جميع الجهات العاملة فى ميدان التنمية الادارية .

ولقد كان من حسن الحظ أن يقرر اتحاد جمعيات التنمية الادارية عقد مؤتمر علمى عن تطوير الادارة الحكومية دعا اليه الوزارات والمحافظات والجامعات والقوات المسلحة والشرطة والهيئات العامة وجمعيات التنمية الادارية وغيرها من الهيئات العاملة فى مجال التنمية الادارية .

ويهدف المؤتمر الى :

١ — دراسة وتحليل المجالات المختلفة لتحسين الأداء الادارى بالاجهزة الادارية الحكومية .

٢ — تقييم المداخل المختلفة لتطوير اساليب الادارة الحكومية .

٣ — تقديم التوصيات العملية لرفع كفاءة الجهاز الحكومى سواء من حيث الجوانب التنظيمية أو الأساليب والنظم الادارية أو الموارد البشرية .

ويضم المؤتمر ست لجان رئيسية هى :

١ — لجنة تنظيم الحكومة .

٢ — لجنة الحكم المحلى .

٣ — لجنة النظام المالى فى الحكومة .

٤ — لجنة الرقابة والمتابعة .

٥ — لجنة ادارة الأفراد .

٦ — لجنة نظم وأساليب العمل .

وتعالج اللجنة الأولى بصفة عامة الموضوعات الآتية :

١ — فلسفة التنظيم الحكومى .

٢ — مراجعة شاملة للهيكل التنظيمى الحكومى .

٣ — الوضع المقترح لتنظيم الحكومة .

أما اللجنة الثانية فتدرس موضوعين بصفة أساسية هما :

١ — تطوير وتنمية المحليات .

٢ — المشاركة الشعبية فى الحكم المحلى .

وتقوم اللجنة الثالثة بدراسة الموضوعات التالية :

١ ــ التكاليف فى قطاع الخدمات العامة .

٢ ــ تطوير الموازنة العامة والحساب الختامى .

٣ ــ تنظيم المخازن الحكومية .

وتدرس اللجنة الرابعة الرقابة فى الجهاز الحكومى من خلال :

١ ــ تطوير دور اجهزة الرقابة الخارجية .

٢ ــ اصلاح الادارة الحكومية .

أما اللجنة الخامسة وهى لجنة ادارة الأفراد فتقوم بدراسة عدة موضوعات أهمها :

١ ــ مؤشرات التضخم الوظيفى فى اجهزة الخدمة المدنية .

٢ ــ حوافز العاملين بالجهاز الادارى للدولة .

٣ ــ مشاكل التدريب فى القطاع الحكومى .

وتتولى اللجنة السادسة دراسة عدة موضوعات خاصة بالنظم وأساليب العمل .

ومنهـا :

١ ــ تبسيط الاجراءات .

٢ ــ معدلات الأداء والمقررات الوظيفية .

٣ ــ تصميم وادارة نظم المعلومات .

وسوف يعقد المؤتمر باذن الله بمبنى جامعة الدول العربية بالقاهرة لمدة ثلاثة ايام من الثلاثاء ٢٨ اكتوبر الى الخميس ٣٠ اكتوبر ١٩٨٠

ولقد تلقى المؤتمر الحالى ٤٣ بحثا من أساتذة الادارة والعاملين فى الأجهزة الحكومية المختلفة وهيئات التنمية الادارية .

وكلنا نتطلع الى التوصيات التى سوف ينتهى اليها هذا المؤتمر .

د. حسن توفيق

فى هذا العدد

دراسة جدوى المشروعات الاستثمارية للشركات متعددة الجنسية

د. جلال الشافعى

يمكن القول بصفة عامة ان من اهم خصائص الشركات متعددة الجنسية Multinational Firms التشتت الجغرافى فى عدد كبير من الدول ، مع تركيز الادارة العليا فى المركز الرئيسى الذى يكون على اتصال بشركاته التابعة وفروعه . وتنظر الشركة متعددة الجنسية الى كل الأسواق على اعتبار انها اسواق وطنية ، بحيث لا تركز سياستها السوقية على بيع المنتجات فى السوق الوطنى فحسب ، بل تقوم باعداد المنتجات لتوزيعها فى أسواقها الرئيسية أينما كانت . كما تعتبر الشركة متعددة الجنسية العالم سوقا لرأس مالها ، بحيث تقترض وتقرض الأموال ، او تبيع الاسهم والسندات فى أى مكان فى العالم ، وبالتالى يكون لها مساهمون وارباح موزعة فى عدة دول . وتزاول الشركات متعددة الجنسية نشاطها فى ظل ظروف سياسية واقتصادية وقانونية وادارية متعددة تختلف من دولة الى أخرى ، مما يؤثر فى نشاطها تأثيرا ملموسا(1) .

وبعد أن صدر قانون الانفتاح الاقتصادى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ وتعديلاته بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٧ فى جمهورية مصر العربية الذى فتح الباب للاستثمار العربى والاجنبى فى جميع الأنشطة ،

د. جلال الشافعى
استاذ المحاسبة المساعد
كلية التجارة جامعة الزقازيق

والذى نتج عنه اتاحة الفرصة لانشاء الكثير من المشروعات التى تعتبر أغلبها فروعا لشركات عالمية متعددة الجنسية .

ومن الطبيعى أن الشركات متعددة الجنسية لا تقدم على انشاء المشروعات الاستثمارية الا بعد دراسة جدواها ، والتأكد من أنها سوف تعود عليها بالفائدة المجزية . وهنا يثار التساؤل عن كيفية اجراء هذه الدراسة ، وهل تختلف عن تلك التى تقوم بها الشركات الوطنية ؟

فى الواقع أن دراسة جدوى المشروعات الاستثمارية للشركات متعددة الجنسية تقوم على

(1) الأستاذ محمد السيد سعيد : الشركات متعددة الجنسية وآثارها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٧٨ صفحات ٩٧ — ١٠٢

نفس قواعد واجراءات دراسة جدوى المشروعات الوطنية ، الا انها تعتبر اكثر صعوبة ، بسبب تعدد العملات وظروف السوق ، واختلاف قوانين الضرائب وما الى ذلك .

ففى الشركات الوطنية يمكن المفاضلة بين الاستثمارات المختلفة على اساس تقدير التدفقات النقدية التى يحققها كل بديل من البدائل الاستثمارية المعروضة ، وتحديد علاقة ذلك التدفق بالمبالغ المطلوب استثمارها . فاذا زادت التدفقات على التكلفة الاصلية فان هذا يدل على أن للمشروع قيمة حالية موجبة ، وبالتالى يتعين قبول الاقتراح الاستثمارى لأنه يعتبر مربحا . واذا حدث العكس فانه يدل على أن المشروع قيمة حالية سالبة ، وبذا يكون غير صالح للاستثمار وغير مربح ، مما يستوجب رفضه . وفى حالة تعدد المشروعات الاستثمارية يمكن ترتيبها ترتيبا تفاضليا على اساس صافى القيمة الحالية للتدفقات النقدية ، والمشروع الذى يحقق اكبر قيمة حالية موجبة يكون ترتيبه الاول ، ويليه المشروع الذى يحقق ثانى قيمة حالية موجبة .. وهكذا(٢) .

ويتطلب التحليل السابق ضرورة وجود حد أدنى للعائد على الاستثمار يستخدم فى ايجاد القيمة الحالية للتدفقات النقدية .. علاوة على الطرق الاخرى للمفاضلة بين المشروعات الاستثمارية(٣) .

أما بالنسبة للشركات متعددة الجنسية فان تطبيق ما تقدم يسبب الكثير من المشاكل ، لأن حساب كل من التدفقات النقدية المتوقعة وتكلفة راس المال يعتبران اكثر صعوبة . فكيف يتم قياس التدفقات النقدية ؟ هل على اساس التدفقات للشركة الأم ، أم على الأساس المحلى؟ وكذلك كيف يتم تحديد تكلفة راس المال ؟ هل على أساس تكلفة راس المال للشركة الأم ، أم الشركة التابعة فى الدولة المضيفة ، أم على المستوى العالمى ؟

ومن الثابت أن المحاسبة الادارية تلعب دورا ملموسا فى المفاضلة بين المشروعات الاستثمارية، فهى ليست سوى فن اعداد واستخدام البيانات والمعلومات المحاسبية بالشكل الذى يمكن الادارة من اتخاذ القرارات والمفاضلة بين المشروعات ، بما يتضمن تحقيق أفضل كفاية ممكنة ، والاطمئنان على سلامة التنفيذ ، وتحديد المسئوليات ومواجهة المشاكل(٤) ، بحيث تستخدم الاساليب الرياضية والاحصائية لتحليل النتائج واعداد البيانات والمعلومات اللازمة لترشيد القرارات .

ولما كان اقبال الشركات متعددة الجنسية على انشاء المشروعات الاستثمارية يتوقف اساسا على دراسة جدواها ، ومراعاة بأننا فى حاجة ماسة فى ظل الانفتاح الاقتصادى الى الكثير من هذه المشروعات ، وتمشيا مع التطور الحديث للمحاسبة الادارية والتكنولوجيا المتطورة التى اصبحت تستخدم الأساليب الرياضية الحديثة فقد رأيت أن اناقش كل ذلك فى هذا البحث ، بحيث يتناول :

١ — الخطوات الاساسية لدراسة جدوى المشروعات الاستثمارية للشركات متعددة الجنسية .

٢ — استخدام الاساليب الرياضية لدراسة جدوى هذه المشروعات .

---

(٢) دكتور جلال الشافعى : دراسات فى المحاسبة الادارية ،مكتبة المدينة ١٩٧٩ صفحات ١٨٢ ، ١٨٣

(٣) Harold Bierman and Seymour Smidt : The Capital Budgeting Decision. Macmillan Publishing Co., Inc. New York, (1971). pp. 24 - 32.

(٤) دكتور حسن محمد كمال : المحاسبة الادارية ، مكتبة عين شمس ١٩٧٤ صفحات ١٨ — ٢٠

(٥) John Clark, Thomas Hindelang and Robert Pritichard : Capital Budgeting. Prentice-Hall Inc. Englewood, New Jersey, (1979) pp. 319 - 322.

الخطوات الاساسية لدراسة جدوى المشروعات الاستثمارية للشركات متعددة الجنسية

تنحصر هذه الخطوات فى الآتى(٥) :

١ — تحديد التدفقات النقدية الناتجة عن المشروع الاستثمارى المقترح .

٢ — تحديد التدفقات النقدية الممكن تحويلها الى الشركة الأم .

٣ — تحديد المخاطر التى تتعرض لها الشركة الأم نتيجة قيامها بالاستثمار ، ومحاولة تجنبها أو التخفيف منها .

٤ — قياس ربحية المشروع الاستثمارى .

٥ — قبول أو رفض المشروع الاستثمارى المقترح .

ونناقش كلا من هذه الخطوات بالتفصيل .

أولا : تحديد التدفقات النقدية الناتجة عن المشروع الاستثمارى

تركز الشركة متعددة الجنسية تحليلها أساسا على التدفقات النقدية الناتجة عن المشروع الاستثمارى . ولذا تعد بيانات عن تقديرات التدفقات النقدية الداخلة والخارجة Cash Inflows and Outflows خلال الفترة موضع الدراسة وعادة ما يتم دراسة جدوى المشروع الاستثمارى خلال فترة محددة(٦) ، قد تكون عشر سنوات ، بدلا من محاولة تقدير التدفقات لفترة غير محددة.

وتتضمن التدفقات النقدية الأولية الخارجة اللازمة لانشاء مشروع استثمارى : تكاليف شراء الأرض والأصول والتجهيزات الثابتة ومعدات الانتاج ، وكذلك المصاريف القضائية ومصاريف التأسيس ، ونفقات التمويل ، والمخزون السلعى اللازم فى بداية النشاط .

هذا فضلا عن أن الشركة متعددة الجنسية يجب أن تتوقع استثمارات أخرى اضافية خلاف الاستثمارات الأصلية ، اذ أن هذه الاستثمارات يتبعها عادة استثمارات أخرى قد يكون بعضها الزاميا . فلو أن المشروع بدأ نشاطه فى بلد تسود فيه الحماية الجمركية لتشجيع الصناعات الناشئة ، فبعد زوال هذه الحماية يكون من الضرورى زيادة النشاط لمنافسة الأسواق الأجنبية . كما أن بعض الدول ترفض تحويل التدفقات النقدية بالكامل الى الشركة الأم ، مما يضطرها الى اعادة استثمارها . وقد ينشأ المشروع الاستثمارى الجديد بأموال مقترضة فى أغلبها ، مما يتطلب اعادة استثمار الأرباح لمواجهة أعباء هذه القروض .

أما عن التدفقات النقدية التى تلى فترة التأسيس فتتمثل فى ايرادات ونفقات التشغيل العادية(٧) . ولامكان تحديد هذه التدفقات يتعين اجراء ما يلى :

١ — تقدير حجم الطلب على السلع التى سيتعامل فيها المشروع الاستثمارى ، وذلك من واقع دراسة البيانات التاريخية الخاصة بالمشروعات المماثلة ، والمصادر البديلة للانتاج ، والنمو العام للسكان ، ودرجة المنافسة ، ومدى امكانية العمل بالقرب من الأسواق ، ومن هذه التنبؤات والتقديرات يمكن التوصل الى المبيعات التى يستطيع أن يقوم بها المشروع .

٢ — تقدير النفقات المتوقعة اللازمة لتشغيل المشروع، ويمكن التوصل الى هذه التقديرات عادة من واقع البيانات التاريخية للمشروعات المماثلة ، أو باستخدام أساليب التنبؤ المعروفة ، مثل التقدير على أساس نسبة من المبيعات ، أو البرمجة الخطية البسيطة .

---

(٦) دكتور محمد عباس حجازى : الموازنات . مكتبة الشباب ١٩٦٩ صفحات ٢٦٩ — ٢٧٠

(٧) Mary Murphy : Managerial Accounting. Van Nostrand, Reinholdt Comp. New York (1963) p. 148.

٣ — دراسة النظام الضريبى للدولة المضيفة المزمع انشاء المشروع الاستثمارى بها ، بحيث تتضمن هذه الدراسة ضرائب الدخل والضرائب غير المباشرة ، واتفاقيات منع الازدواج الضريبى وغيرها ، حتى يمكن تقدير الضرائب المتوقع استحقاقها .

وبطرح النفقات المقدرة من المبيعات المقدرة تنتج الارباح بعد خصم الضرائب ، وهذه الأرباح زائدا مخصص اهلاك الأصول تمثل صافى التدفقات النقدية الداخلة الناتجة عن التشغيل .

ثانيا : تحديد التدفقات النقدية الممكن تحويلها الى الشركة الأم

تفضل الشركات متعددة الجنسية زيادة منفعة تحويلات المشروع الاستثمارى النقدية على مستوى عالى ، فقد ترغب فى اعادة استثمار النقدية فى فروع أو مشروعات أخرى ، أو توزيع الأرباح أو سداد الديون. ومن المعروف أن الأرباح الناتجة عن أى مشروع تكون عديمة الاهمية اذا لم تحول وتستخدم فى مثل هذه البدائل .

وجدير بالذكر أن الشركة متعددة الجنسية يجب أن تحدد النقدية التى يسمح بتحويلها الى عملات أخرى لنقلها الى مكان آخر ، الا أن هذا يتوقف على أسعار تحويل العملات ، وعلى قواعد الرقابة على النقد ، ومن ثم يتعين على الشركة متعددة الجنسية أن تدرس القوانين والتعليمات الخاصة بتحويل النقدية الناتجة عن نشاط المشروعات الاستثمارية بالفروع ، مثل أرباح التشغيل ، ومقابل المصاريف الادارية والفنية والاتاوات والقروض وغيرها . وكذلك دراسة الرقابة على النقد السائدة للتعرف على القيود التى قد توجد على تحويل العملة . واذا ما تم التعرف على التدفقات النقدية المتاحة يمكن أن تعد الموازنة الخاصة بالشركة الأم ، على أن يؤخذ فى الاعتبار تحويل التدفقات النقدية بعملة البلدين المختصين ، ويساعد ذلك الشركة متعددة الجنسية فى التعرف على قيمة التدفقات النقدية الممكن تحويلها(٨) .

ثالثا : تحديد المخاطر التى تتعرض لها الشركة الأم نتيجة قيامها بالاستثمار

قبل تحديد معدل العائد على الاستثمار لأى مشروع لابد أن تتأكد الشركة متعددة الجنسية أن جميع المخاطر الناتجة عن الاستثمار قد اخذت فى الاعتبار . ومن أهم الأساليب التى تحدد المخاطر تحليل الحساسية Sensitivity Analysis للعوامل التى قد تؤثر على ربحية المشروع . اذ يعتبر أسلوب تحليل الحساسية من الوسائل الهامة لقياس آثار المخاطرة ، حيث يعد تحليلا انتقاديا للعوامل والعناصر التى تتحدد على أساسها النتائج المتوقع حدوثها ، وذلك باظهار اى هذه العوامل والعناصر كان له الأثر الاكبر على تلك النتائج ، وتبيان ما يمكن حدوثه للنتائج اذا ما كان هناك انحراف عن التقديرات المتوقعة للعوامل والعناصر الرئيسية(٩) .

ويعتبر أسلوب تحديد الحساسية من الأهمية بمكان عند دراسة جدوى المشروعات الاستثمارية نظرا لأنه يمد الدارسين بالمعلومات الكافية التى تجعلهم فى موقف يستطيعون من خلاله تقرير ما اذا كانت المخاطر المحيطة بالمشروع من الضخامة لدرجة لا يمكن معها قبوله .

ويمكن أن تكون ضوابط الحساسية على النحو التالى :

١ — اذا كان التضخم متوقعا فى المستقبل القريب ، فان الأسعار المحلية المرتفعة يمكن ان تؤدى الى تخفيض الطلب المحلى .

---

(٨) Report of the Committee on International Accounting. The accounting Review, Supplement to Vol. XL VIII (1973) pp. 150-152.

(٩) John Flower: Computer Models for Accountants. Haymarket Publishing Limited, London. (1973) pp. 78, 79.

٢ — اذا كان الانكماش متوقعا ، فان الاسعار الاجنبية المرتفعة يمكن أن تؤدى الى زيادة الطلب المحلى .

٣ — يمكن أن يؤدى التضخم المتوقع الى زيادة تكاليف التشغيل .

٤ — يمكن أن يؤدى التضخم المتوقع الى ارتفاع تكاليف استبدال الأصول ، واذا ما كان مسموحا باعادة التقدير فستحدث زيادة فى مخصصات الاهلاك .

٥ — قد يؤدى انشاء الفرع الجديد الى انكماش غير ملائم فى مبيعات الفروع الموجودة من قبل ، ويمكن مراعاة ذلك بادخال قيمة تقديرية لهذه الخسائر ضمن التدفقات النقدية الخارجة للمشروع .

٦ — اعداد موازنة تبين التدفقات السنوية المتوقعة .

٧ — تحويل بنود الموازنة باستخدام اسعار تحويل العملات المختلفة .

وغنى عن البيان أن الهدف من تحليل الحساسية هو تقدير الكثير من الاحتمالات بقدر الامكان ، وبالتالى زيادة دقة قواعد المشروع المتوقعة . واذا ما تأكدت الشركة متعددة الجنسية من أن الموازنة الموضوعة قد أخذت فى الحسبان كافة المخاطر ، فانها تتجه نحو معدل العائد المطلوب تحقيقه . وفى حالة تقييم مشروع استثمارى من الضرورى ايجاد اقل معدل عائد ممكن يستخدم كحد فاصل بين قبول أو رفض المشروع .

رابعا : قياس ربحية المشروع الاستثمارى

ان أهم ما يعنى الشركة متعددة الجنسية بالنسبة للمشروع الاستثمارى هو قدرته على استعادة تكلفته الأصلية وتحقيق فائض . ويرجع ذلك الى أن تأثير التضخم والرقابة على تحويل النقد قد يعوق تحويل الأموال كلية ، أو تعمل على تخفيض الأموال المحصلة بشكل ملحوظ . وبالتالى فان دراسة جدوى المشروع الاستثمارى على أساس التدفق النقدى المخصوم لقياس الربحية تعتبر من الاهمية بمكان .

وفى الواقع ان اهمية أى استثمار تتوقف على قدرة تدفقاته النقدية الداخلة فى أن تزيد عن تدفقاته الخارجة . ولكن من الملاحظ أن قيمة النقود تختلف تبعا لتاريخ الحصول عليها ، فقيمة النقود فى الوقت الحاضر أفضل منها فى المستقبل بسبب التضخم وانخفاض قيمة النقود بصفة مستمرة . ولقياس القيمة الحقيقية للتدفقات النقدية الداخلة المستقبلة يجب أن يتم التعبير عن هذه التدفقات بالقيم الجارية على اساس خصمها بسعر فائدة تختاره الشركة ، بحيث يتمشى مع درجة المخاطرة التى ينطوى عليها المشروع الاستثمارى(١٠) .

وهو ما يمثل الحد الأدنى لعائد الاستثمار الذى تستطيع الشركة تحقيقه لو أنها استثمرت أموالها فى استثمار آخر — ثم تقارن القيمة الحالية بالتدفقات الخارجة ، فاذا ما زادت الأولى عن الثانية فان هذا يؤكد أن المشروع الاستثمارى سوف يحقق فائضا .

خامسا : قبول او رفض المشروع الاستثمارى المقترح

على ضوء الدراسة والتحليل السابقين فان الشركة متعددة الجنسية تقرر قبول المشروع الاستثمارى المقترح اذا ما زادت القيمة الحالية للتدفقات النقدية الداخلة عن تدفقاته النقدية الخارجة — أو ما يعرف بصافى القيمة الحالية —

(١٠) Ronald Copeland and Paul Dascher: Managerial Accounting. John Wiley and Sons, New York, (1978) p. 485.

من ناحيــة ، واذا ما كان معــدل العائد علــى الاستثمار المحتمل يزيد على المعدل الموضوع كحد فاصل من ناحية اخرى . واذا كان العكس فان الشركة ترفض المشروع الاستثمارى المذكور .

وجدير بالذكر أن قبول المشروع الاستثمارى لا يعنى أنه ســوف يتم تنفيذه ، بل يقصــد به انضمامــه فقط الــى المشروعات الاســتثمارية المقبولة ، ولا يبدأ تنفيذه الا بعد اجراء مفاضلة بينه وبــين المشروعات الأخرى بمختلف طــرق المفاضلة ، مثل فترة الاسترداد وصافى القيمــة الحالية للتدفقات النقدية ، ومعدل العائد على الاستثمار .. الخ ، بحيث اذا ثبت أن المشروع الاستثمارى المشار اليه أحسنها جميعا فانه يبدأ تنفيذه .

استخدام الاساليب الرياضية لدراســة جدوى المشروعات الاستثمارية للشركاتمتعددة الجنسية

لعله من نافلة القول أن الأساليب الرياضية أصبحت تستخدم على نطاق واســع فى مختلف فروع المحاسبة والمحاسبة الاداريةبصفة خاصة. ومن ثم فانه يمكن استخدام هذه الاســاليب فى دراسة جدوى المشروعات الاستثمارية . وجدير بالذكر أن أفضل هذه الاساليب فى هذا الصدد هو اسلوب المحاكاةSimulation الذى يقصد به بصفة عامة تصوير الواقع . ويتم ذلك عادة عن طريق القيام بتجارب على نماذج رياضيةModels تحتوى على عدد ضخم من الحاسبات(١١) . وقد كان لظهور الحسابات الالكترونية Computers وتطورها فضل كبير فى استخدام أسلوب المحاكاة بسرعة ودقة فائقة ، حيث يقوم الحاسب بمهمة المعمــل الذى تفحص فيه الخطة الموضــوعة ، ويكشــف عن الظــروف والاحتمالات المتوقــع حدوثها(١٢) .

وتوجد استخدامات كثيرة لأسلوب المحاكاة . ومن المعــروف أنه كلمــا زادت المشــاكل كان هذا الأسلوب أكثر فائدة . ويمكن اســتخدامه بصــفة خاصــة لدراســة جدوى المشروعات الاستثمارية ، حيث يتم تحليل الاقتراحات المختلفة وفحص الاحتمالات الخاصة بالحصول على العائد المتوقع ، وطبيعة التشتت المحيط بهذه الاحتمالات على اســاس العــوامل والعــناصر الداخلية والخارجية المتعددة (١٣) .

ونبين فى الشكل رقم (١) نموذجا لأسلوب المحاكاة

الشكل رقم (١)

المدخلات	نموذج المحاكاة	المخرجات
١ ــ المتغيرات الممكن التحكم فيها . ــ الفروض الثابتة ٢ ــ المتغيرات غير الممكن التحكم فيها . ــ المتغيرات الخارجية	المعادلات التى تبين نظام العمل باستخدام الفروض والمتغيرات الخارجية	المتغيرات الداخلية التى تبين كيف يعمل النظام بفاعلية ودقة

---

(١١) Charles Horngren : Cost Accounting. A Managerial Emphasis. Prentice-Hall of India (1975) p. 898.

(١٢) Claude McMillan and Richard Gonzales : Systems Analysis, Richard Irwin Inc. Homewood Illinois. (1969) pp. 23, 24.

Clifton and Lucy : Accounting and Computer Systems Business Books Limited, London (1975) p. 181.

Joel Ross : Management by Information Systems. Prentice-Hall Inc. Englewood Cliffs, New Jersey. p. 9.

(١٣) Havey Wagnen : Principles of Operating Research Prentice-Hall of India (1977) p. 905.

ومن الشكل رقم (١) يتضح أن أسلوب المحاكاة يتكون من العناصر التالية :

١ — الفروض أو المقاييس Parameters عبارة عن المدخلات المحددة بواسطة واضع القرار ، والتى تظل ثابتة خلال مرات أو دورات اجراء أسلوب المحاكاة .

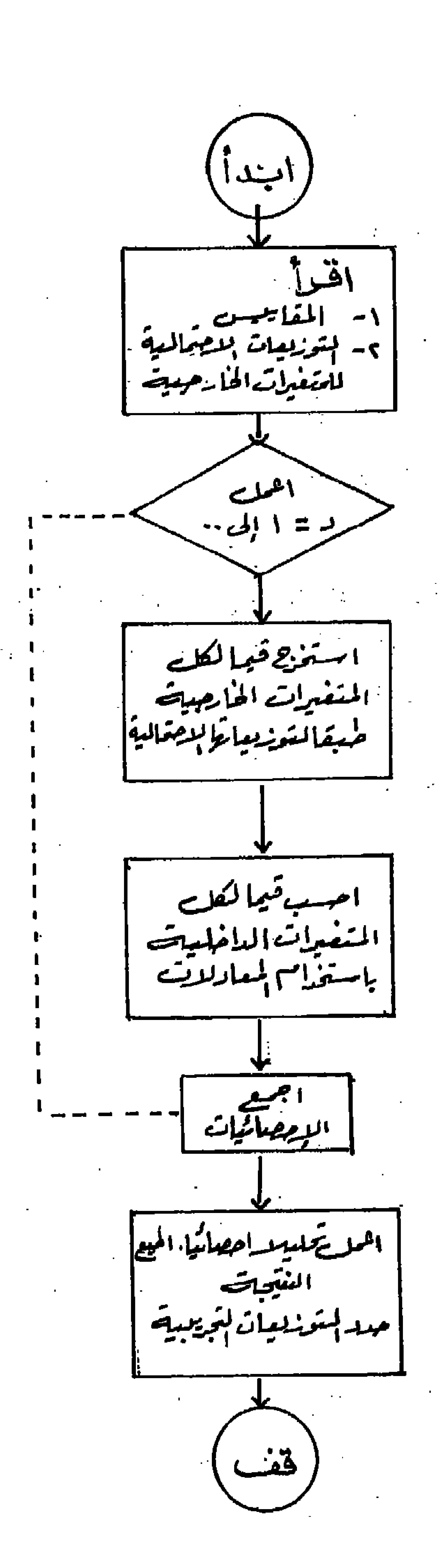
٢ — المتغيرات الخارجية Exogenous Variables وهى عبارة عن المدخلات غير الممكن التحكم فيها بواسطة واضع القرار ، والتى تكون عرضة لانحراف عشوائى . وبالتالى يتعين على واضع القرار أن يضع نظاما يصف الحوادث والظواهر الممكن حدوثها ، واحتمال هذا الحدوث .

٣ — المتغيرات ، Endogenous Variables وهى عبارة عن المخرجات أو المتغيرات الناتجة التى تبين عمليات النظام ، وكيف يمكن ان يحقق مختلف الأهداف بدقة عندما يواجه الحوادث العشوائية .

٤ — المعادلات Equations وهى عبارة عن أساليب رياضية تكون قلب أسلوب المحاكاة ، وتظهر كيفية ارتباط المتغيرات الداخلية بالمقاييس والمتغيرات الخارجية .

ويتم اجراء دورات أسلوب المحاكاة بواسطة الحاسب الالكترونى ، حيث قد تبلغ هذه الدورات ما بين ٥٠٠ ، ١٠٠٠ دورة لكل من المتغيرات على سبيل التجربة والمحاكاة تبعا لاختلاف ظروف احتمالها ، حتى يمكن التوصل الى نتائج دقيقة وسليمة .

وفيما يلى شكل مبسط رقم (٢) يبين خريطة التدفق لأسلوب المحاكاة بواسطة الحاسب الالكترونى :



شكل رقم (٢)

من الشكل رقم (٢) يتضح أن أسلوب المحاكاة يسير كما يلى :

١ — قراءة مقاييس أو فروض الأسلوب والتوزيعات الاحتمالية لكل متغير خارجى .

٢ — يتكون أسلوب المحاكاة ذاته من عدد المرات أو الدورات التى يتم اجراؤها ، والتى يحددها المنظم .

٣ — فى كل مرة أو دورة يتم فيها عمل محاكاة تتولد قيمة لكل متغير خارجى ، تختار عشوائيا من واقع توزيعها الاحتمالى .

٤ — على أساس هذه القيم العشوائية المتولدة والمقاييس تحسب قيمة لكل متغير داخلى باستخدام المعادلة المناسبة .

٥ — تعطى كل دورة من دورات المحاكاة عينة بالملاحظات المتعلقة بكل متغير داخلى وعندتجميع هذه الملاحظات لكل دورات المحاكاة يحصل المحلل على توزيع تجريبى ، يمكن أن يحسب على أساسه الاحصائيات العادية ، وقوائم الاحتمالات الخاصة بالمتغير الداخلى وقيمته .

٦ — من واقع التوزيعات التجريبية واحصائياتها التى يتم طبعها بعد الانتهاء من دورات المحاكاة يمكن اتخاذ القرارات المطلوبة .

ويمكن استخدام أسلوب Monte Carlo للمحاكاة لدراسة جدوى المشروعات الاستثمارية للشركات متعددة الجنسية(١٤) لما يمتاز به من مزايا عديدة منها :

١ — انه يستطيع أن يتناول المشاكل التى تتضمن الكثير من المتغيرات الخارجية العشوائية التى تتصف بالتوزيع الاحتمالى والتداخل .

٢ — انه يمكن من اجراء تحليل الحساسية بطريقة مباشرة دقيقة ، وبالتالى يمكن تحديد الأثر على النظام كضوابط ، وتعديل التوزيع الاحتمالى لأى مجموعة من المتغيرات الخارجية .

٣ — أن تكاليف تنفيذه صغيرة نسبيا ، كما يمكن تعديل برامجه بسهولة ويسر .

وحتى يمكن الوصول الى تحليل دقيق لدراسة جدوى المشروعات الاستثمارية للشركات متعددة الجنسية وتقييم المشروع بواسطة جميع الجهات المعنية سنحاول استخدام أسلوب Monte Carlo بمعرفة كل من الفرع الذى سوف يقوم بانشاء المشروع الاستثمارى والشركة الأم ، اذ أن هذا التقويم للمشروع من وجهتى نظام مختلفتين يعتبر من الأهمية بمكان . فالمشروع الذى ينشأ فى بلد أجنبى قد يكون استثمارا مربحا جدا فى حد ذاته ، الا أن اختلاف أسعار العملات واختلاف المعاملة الضريبية قد يجعله أقل اغراء من وجهة نظر الشركة الأم .

ومع تسليمنا بأن الأسلوب المشار اليه لا يعتبر الأسلوب المثالى لتقييم المشروعات الاستثمارية من وجهة نظر الفرع أو الشركة الأم ، الا انه يعد طريقة عملية ونظرية ورياضية معقولة للمفاضلة بين المشروعات الاستثمارية خاصة اذا ما كان هناك الكثير من عوامل وظروف عدم التأكد . وعلى أساس هذه المفاضلة يستطيع كل من الفرع والشركة الأم اختيار أحسن المشروعات الاستثمارية المعروضة .

أولا — استخدام أسلوب المحاكاة بمعرفة الفرع(١٥):

يستخدم الفرع عند تقييمه المشروع الاستثمارى التكاليف والايرادات المباشرة للمشروع ، ويعتبر الشركة الأم كمصدر لتمويل هذا المشروع . ورغبة فى التبسيط يفترض أن الفرع يشترى ويباع داخل البلد المضيف فقط .

---

(١٤) William Thomas : Readings in Cost Accounting, Budgeting and Control. South-Western Publishing Company, Ohio (1970) p. 92.

(١٥) John Clark and Others : op. cit. pp. 327 - 331.

ويمكن بيان تفاصيل اسلوب المحاكاة فى الجدولين رقم (١ ، ٢) .

الجدول رقم (١)

التدفقات النقدية للفرع

التدفقات الداخلة .	التدفقات الخارجة
ـ الايراد من المبيعات .	ـ مصاريف التأسيس
ـ القيمة التخريدية للأصول	ـ تكاليف التمويل
	ـ تكاليف التشغيل
	ـ ضرائب الدولة المضيفة

الجدول رقم (٢)

الفروض أو المقاييس والمتغيرات والمعادلات

الفروض او المقاييس :

س ب و = سعر بيع الوحدة فى السنة و

خ ف = درجة المخاطرة التى يتعرض لها الفرع .

ن ك و = نسبة الاهلاك للسنة و

م ك م = المجموع الكلى لعدد مرات اجراء أسلوب المحاكاة

المتغيرات الخارجية :

ن س و = معدل نمو السوق لكل سنة و .

ح س و = حجم السوق المبدئى بالوحدات .

ص س و = نصيب السوق لكل سنة و

أ م ط = الاستثمار الأصلى المطلوب .

ن = الحياة الانتاجية للاستثمار .

ت ث و = تكاليف التشغيل الثابتة الكلية فى السنة و

ت م و = تكاليف التشغيل المتغير لكل وحدة فى السنة و

ف م و = تكلفة الفائدة الخاصة بالمشروع فى السنة و

ت خ و = التكاليف الأخرى الخاصة بالمشروع فى السنة و .

ر ع و = رأس المال العامل المطلوب بالمشروع فى السنة و

س ض و = سعر الضريبة فى الدولة المضيفة على عائد المشروع فى السنة و .

د ت و = درجة التضخم فى السنة و .

ح ر ب و = احتمال قيام حرب فى الدولة المضيفة خلال السنة و

ن ح ر ب و = نسبة الخسارة التى تتحملها الشركة اذا حدثت حرب فى السنة و

ح م و = احتمال حدوث مصادرة للأملاك فى الدولة المضيفة فى السنة و

خ ح م و = الخسارة التى تتحملها الشركة اذا حدثت المصادرة فى السنة و .

المتغيرات الداخلية :

و م ب ى و = وحدات المبيعات الناتجة عن المشروع فى السنة و

أ ى ر و = اجمالى الايراد الناتج عن المشروع فى السنة و .

ت ك و = التكاليف الكلية الخاصة بالمشروع فى السنة و .

ض ر ب و = ضريبة الدولة المضيفة على الدخل الناتج من المشروع فى السنة و .

ص د ب ض و = صافى الدخل بعد ضريبة الدولة المضيفة الناتج من المشروع فى السنة و .

ص ت ن و = صافى التدفق النقدى الداخل الناتج من المشروع فى السنة و .

ق د و = القيمة الدفترية للمشروع فى نهاية السنة و .

ق ت و = القيمة التخريدية للمشروع فى نهاية السنة و .

ت د ف ن ن = التدفق الداخل النهائى فى حالة حدوث مصادرة أو حرب خلال السنة ن .

ف ت ر = فترة الاسترداد للاستثمار .

ص ق ح = صافى القيمة الحالية للاستثمار .

م ع أ = معدل العائد على الاستثمار المخصوم .

المعـــادلات :

ق د . = ا م ط

م ك و (مخصص الاهلاك) = (ن ك و) (ق د و ـ ١)

ق د و = ق د و ـ ١ ـ م ك و

ح س و = (ح س و ـ ١) (١ + ن س و ـ ١) و = ٢ ، ٣ ... ن

و م ب ى و = (ح س و) (ص س و) و = ١ ، ٢ ... ن

أ ى ر و = (س ب و) (و م ب ى و)

ت م ك و = (ت م و) (و م ب ى و)

ت ك و = ت م ك و + ت ث و + ت خ و + م ك و

ض ر ب و = (س ض و) (أ ى ر و ـ ت ك و)

ص د ب ض و = أ ى ر و ـ ت ك و ـ ض و ب و

ص ت ن و = ص د ب ض و + م ك و ـ ر ع و

ق ت ن = (ق ت ن ـ ١ ـ م ك ن) (١ + د ت ن)

ت د ف ن ن = (١ ـ خ ح م ن) (ق ت ن + ص ت ن ن)

ت د ف ن ن = (١ ـ ن ح ر ب ن) (ق ت ن + ص ت ن ن)

ف ت ر = أ م ط ـ $\sum_{و = ١}^{ى}$ (ص ت ن و + ف م و) = ٠

ص ق ح = $\sum_{و = ١}$ $\frac{\text{ص ت ن و}}{\text{(٦ + خ ف) و}}$ ـ ا م ط

م ع أ = $\sum_{و = ١}^{ن}$ $\frac{\text{ص ت ن و}}{\text{(١+ر) و}}$ ـ أ م ط = ٠

حيث ر = معدل الخصم .

ومن المعادلات السابقة يستطيع الفرع التوصل الى فترة الاسترداد وصافى القيمة الحالية ومعدل العائد على الاستثمار للمشروعات موضع البحث، وذلك فى كل مرة يجرى فيه تحليل المحاكاة تبعا للمتغيرات الخارجية والداخلية على أساس خريطة تدفق معينة .

وبالحصول على هذه المعايير يمكن أن يكون لدى الفرع المعلومات الأساسية للمفاضلة بين المشروعات الاستثمارية المعروضة ، حيث يستطيع أن يخطر الشركة الأم بالمشروعات التى يرى الموافقة على اتخاذ الاجراءات الكفيلة بتنفيذها وفقا لرأس المال المتاح .

ثانيا ـ استخدام اسلوب المحاكاة بمعرفة الشركة الأم(١٦) :

تنظر الشركة الأم نظرة عالمية عند المشروعات الاستثمارية ، وتستخدم المعلومات المتعلقة بالمشروع ذاته (مثل صافى دخل المشروع بعد الضرائب وصافى التدفقات النقدية الناتجة) الناتجة عن أسلوب المحاكاة المستخدم بواسطة الفرع ، ولكنها تدمج أيضا المتغيرات العالمية المتعلقة بتحويل الأموال ، حتى يمكن أن تحدد الوضع بدقة قبل أن تخصص الأموال لمشروع معين .

ويمكن بيان تفاصيل اسلوب المحاكاة فى الجدولين رقم (٣ ، ٤)

الجدول رقم (٣)

التدفقات النقدية من وجهة نظر الشركة الأم

التدفقات الداخلة	التدفقات الخارجة
ـ الوفورات المباشرة الناتجة عن المشروع	ـ رأس المال المزمع استثماره فى المشروع
ـ الربح المحول الى الشركة الأم	ـ القروض الممنوحة
ـ توزيعات الأرباح	ـ تكلفة العمل والمواد
ـ الأتاوات والمصاريف المحولة	ـ تكلفة النقل
ـ الفوائد والقروض المحصلة	ـ الضرائب المتوقع استحقاقها على الأرباح الموزعة والأتاوات والأرباح المحولة .

(١٦) John Clark and Others : Ibid. pp. 331 - 333.

الجــدول رقــم (٤)

الفروض أو المقاييس والمتغيرات والمعادلات

الفروض أو المقاييس :

ق م . = القروض المزمع منحها للمشروع بواسطة الشركة الأم فى السنة .

ر م . = رأس المال المخصص للمشروع بواسطة الشركة الأم فى السنة .

ت و ز و = معدل التوزيع كنسبة مئوية من الأرباح المتولدة عن المشروع فى السنة و .

م ح و = نسبة الأرباح المحولة فى السنة و .

خ ش = درجة المخاطرة التى تتعرض لها الشركة الأم .

المتغــيرات الخــارجية :

س ت ج و = سعر التحويل الأجنبى فى السنة و .

أ ت و = قيمة الأتاوات والمصروفات المتوقع دفعها للشركة الأم فى السنة و . على أساس عملة الدولة المضيفة التى يوجد بها الفرع .

م د خ و = المدخرات المباشرة الناتجة عن المشروع فى السنة و على أســاس عملة موطن الشركة الأم .

ع م ت و = تكاليف العمل والمواد والتكاليف الأخرى التى تتحملها الشركة الأم للانتاج بالمشروع بعملة موطن الشركة الأم فى السنة و

ـ ق ل و = تكاليف النقل الخاصة باستيراد المنتجات فى السنة و على أســاس عملة موطن الشركة الأم .

س ض ع و = سعر الضريبة العالمى على التوزيعات والاتاوات والأرباح المحولة .

س ض ش و = سعر ضريبة بلد الشركة الأم .

ف د هـ و = الفائدة التى يدفعها الفرع الى الشركة الأم على أساس عملة البلد الموجود به الفرع .

د ف ر و = المدفوعات الأســاسية المتوقع تســديدها من الفرع الى الشركة الأم فى السنة و على أساس عملة البلد الموجود به الرع .

ر م م و . = رأس المال المردود بواسطة الفرع فى الســنة و على أســاس عملة البلد الموجود به الفرع .

المتغيرات الداخلية

أ ى ر شو	=	اجمالى الايراد الاجنبى للشركة الام قبل الضريبة العالمية الناتج عن المشروع فى السنة و
ت ك شو	=	التكاليف الكلية للشركة الام المتولدة عن المشروع فى السنة و
ض ر ب شو	=	اجمالى الضرائب المتوقع سدادها بواسطة الشركة الام فى السنة و
ض ر ب عو	=	قيمة الضريبة العالمية المحتمل دفعها بواسطة الشركة الام .
ض ر ب وو	=	قيمة الضريبة الوطنية المنتظر سدادها بواسطة الشركة الام .
ص د ب ض شو	=	صافى دخل الشركة الام بعد جميع الضرائب .
ص ت ن شو	=	صافى التدفق للشركة الام فى السنة و
ف ت ر ش	=	فترة الاسترداد بالنسبة للشركة الام .
ص ق ح ش	=	صافى القيمة الحالية بالنسبة للشركة الام .
م غ أ ش	=	معدل العائد الداخلى بالنسبة للشركة الام .

المعـــادلات :

$$\text{أ ى ر ش}_{\text{و}} = (\text{س ت ج}_{\text{و}})(\text{ت و ز} + \text{م ح و}_{\text{و}})(\text{ص د ب ض}_{\text{و}}) (+ \text{أ ت و}_{\text{و}} + \text{ف د هـ}_{\text{و}})$$

$$\text{ت ك ش}_{\text{و}} = \text{ع م ت}_{\text{و}} + \text{ن ق ل}_{\text{و}}$$

$$\text{ض ر ب ع}_{\text{و}} = (\text{أ ى ر ش}_{\text{و}})(\text{س ض ع}_{\text{و}})$$

$$\text{ض ر ب و}_{\text{و}} = (\text{م د خ}_{\text{و}} - \text{ت ك ش}_{\text{و}})(\text{س ض ش}_{\text{و}})$$

$$\text{ض ر ب ش}_{\text{و}} = \text{ض ر ب ع}_{\text{و}} + \text{ض ر ب و}_{\text{و}}$$

$$\text{ض د ب ص ش}_{\text{و}} = \text{أ ى ر ش}_{\text{و}} + \text{م د خ}_{\text{و}} - \text{ت ك ش}_{\text{و}} - \text{ض ر ب ش}_{\text{و}}$$

$$\text{ص ت ن ش}_{\text{و}} = \text{ص د ب ض ش}_{\text{و}} + (\text{س ت ج}_{\text{و}})(\text{د ف ر}_{\text{و}} + \text{ر م}_{\text{و}})$$

$$\text{ف ت ر ش} = (\text{ق م} + \text{ر م}) - \sum_{\text{و}=٠}^{\text{ى}} \text{ص ت ن ش}_{\text{و}} = ٠$$

$$\text{ص ق ح ش} = \sum_{\text{و}=٠}^{\text{ن}} \frac{\text{ص ت ن ش و}}{(١ + \text{خ ش})^{\text{و}}} - (\text{ق م}_٠ + \text{ر م}_٠)$$

$$\text{م ع أ ش} = \sum_{\text{و}=٠}^{\text{ن}} \frac{\text{ص ت ن ش و}}{(١ + \text{ر})^{\text{و}}} - (\text{ق م}_٠ + \text{ر م}_٠) = ٠$$

ومن المعادلات السابقة تستطيع الشركة الأم الوصــــول الى فترة الاسترداد وصــــافى القيمة الحالية للتدفقات النقدية ومعدل العائد الداخلى للمشروع الاستثمارى من وجهة نظرها ، حيث يمكن ان ترتب كــل المشروعات المقترحــة على أساس عالى ثم المفاضلة بينها بعد اجراء أسلوب المحاكاة عدة مرات باستخدام الحاسب الالكترونى ثم اختيار أحسنها .

مثـــال

بالرغم من أسلوب المحاكاة لا يمكن اجراؤه الا باستخدام الحاسب الالكترونى لكثرة العمليات وصعوبتها ، الا أننا سنحاول أن نســوق مثالا مبسطا للتعرف على هذا الأسلوب .

فاذا فرض أن هنــاك مشروعا اســتثماريا معروضا على شركة ما ، وكانت التكلفة الأصلية والحياة الانتاجيــة للمشروع وصــافى التدفقات النقدية الداخلة السنوية كما يبدو من الجدول رقم (٥) الآتى :

الجدول رقم (٥)

التكلفة الأصلية		الحياة الانتاجية		صافى التدفقات السنوية	
القيمة	الاحتمال	السنوات	الاحتمال	القيمة	الاحتمال
٦٠٠٠٠	٠ر٣	٥	٠ر٤	١٠٠٠٠	٠ر١
٧٠٠٠٠	٠ر٦	٦	٠ر٤	١٥٠٠٠	٠ر٣
٩٠٠٠٠	٠ر١	٧	٠ر٢	٢٢٠٠٠	٠ر٤
				٢٥٠٠٠	٠ر٢

ويراد دراسة جدوى هذا المشروع باستخدام أسلوب المحاكاة على أساس عمل ٥ دورات لهذا الأسلوب ، ومع افتراض أن تكلفة راس المــال تبلــغ ١٥٪ والنســبة العــامة للمخاطرة ٦٪ وللتبسيط يفترض انها ستبقى ثابتة خلال حياة المشروع .

الحـــل

يمكن ايجاد المطلوب باستخدام أسلوب المحاكاة واستخراج صافى القيمة الحالية ومعدل العائد الداخلى على الاستثمار وفترة الاسترداد ، وذلك على النحو التالى :

حتى يمكن عمل دورات اسلوب المحاكاة يدوياً يتعين وجود جدول للارقام العشوائية وفيما يلى جزء من هذا الجدول : (١٧)

جزء من جدول الأرقام العشوائية (رقم ٦)

٠٩٦٥٦	٩٦٦٥٧	٦٤٨٤٢	٤٩٢٢٢
٢٤٧١٢	٥٥٧٩٩	٦٠٨٥٧	٧٣٤٧٩
٠٧٢٠٢	٩٦٣٤١	٢٣٦٩٩	٧٦١٧١
٨٤٥٧٥	٤٦٨٢٠	٥٤٠٨٣	٤٣٩١٨
٣٨١٤٤	٨٧٠٣٧	٤٦٦٢٦	٧٠٥٢٩
٤٨٠٤٨	٥٦٣٤٩	٠١٩٨٦	٢٩٨١٤
٤١٩٣٦	٥٨٥٦٦	٣١٢٧٦	٠١٣٥٢
٧٣٣٩١	٩٤٠٠٦	٠٣٨٢٢	٨١٨٤٥
٥٧٥٨٠	٠٨٩٥٤	٧٣٥٥٤	٢٨٦٩٨
٩٢٦٤٦	٤١١١٣	٩١٤١١	٥٦٢١٥
٠٧١١٨	١٢٧٠٧	٣٥٦٢٢	٨١٤٨٥
٥٧٨٤٢	٥٧٨٣١	٢٤١٣٠	٧٥٤٠٨
٦٥٠٧٨	٤٤٩٨١	٨١٠٠٩	٣٣٦٩٧
٠٤٢٩٤	٩٦١٢٠	٦٧٦٢٩	٥٥٢٦٥
٤٨٣٨١	٠٦٨٠٧	٤٣٧٧٥	٠٩٧٠٨
٠٠٤٥٩	٦٢٠٤٥	١٩٢٤٩	٦٧٠٩٥
٣٨٨٢٤	٨١٦٨١	٣٣٣٢٣	٦٤٠٨٥

ومن الجدول السابق رقم (٦) يمكن أن نستنتج عشوائيا قيما لكل من المطلوبات الثلاثة السابق الاشارة اليها . ولاستنتاج الارقام العشوائية من الجدول يمكن أن نبدأ من أى مكان فيه بقراءة أى عمودين متجاورين طالما أننا نحتاج الى عدد عشوائى ثنائى ، ونقرأ أما رأسيا أو افقيا . وللتبسيط فسوف نستخدم العمود الاول فى الجدول من اليمين ونختار الرقمين الاخيرين من اليسار ، بحيث نبدأ من أعلى بالعدد ٩ . ثم ننزل الى أسفل العمود ، كما سنقوم بجمع درجات الاحتمال بالتتابع كما يبدو من الجدول الآتى رقم (٧) .

---

(١٧) John Clark and others : Ibid. p. 300.

الجدول رقم (٧)

التكلفة الاصلية			الحياة الانتاجية			صافى الدفعات السنوية		
القيمة	الاحتمال	مجموع الاحتمالات	السنوات	الاحتمال	مجموع الاحتمالات	القيمة	الاحتمال	مجموع الاحتمالات
٦٠٠٠٠	٣ر	٣٠ر	٥	٤ر	٤٠ر	١٠٠٠٠	١ر	١٠ر
٧٠٠٠٠	٦ر	٩٠ر	٦	٤ر	٨٠ر	١٥٠٠٠	٣ر	٤٠ر
٩٠٠٠٠	١ر	١٠٠ر١	٧	٢ر	١٠٠ر١	٢٠٠٠٠	٤ر	٨٠ر
						٢٥٠٠٠	٢ر	١٠٠ر١

ويتبين من الجدول رقم (٧) ان التكلفة الأصلية للمشروع ستكون ٦٠٠٠٠ اذا كان الرقم العشوائى المستخرج ما بين ٠ وأقل من ٣٠ ، وستكون ٧٠٠٠٠ اذا كان الرقم العشوائى المستخرج ما بين ٣٠ وأقل من ٩٠ ، وستكون ٩٠٠٠٠ اذا كان الرقم العشوائى ما بين ٩٠ ، ٩٩ وينطبق ذلك على المطلوبات الاخرى .

وعلى أساس ما تقدم تعمل دورات أسلوب المحاكاة وتكون النتائج كما يبدو من الجدول الآتى رقم (٨) :

الدورة	التكلفة الأصلية		الحياة الانتاجية		التدفقات السنوية		صافى القيمة الحالية	معدل العائد الداخلى	فترة الاسترداد
	الرقم العشوائى	القيمة	الرقم العشوائى	السنوات	الرقم العشوائى	القيمة			
١	٠٩	٦٠٠٠٠	٢٤	٥	٠٧	١٠٠٠٠	ـ١٧٨٧٦ر٣٦	—	
٢	٨٤	٧٠٠٠٠	٣٨	٥	٤٨	٢٠٠٠٠	١٤٢٤٧ر٢٨	١٢ر١٣٪	٥ر٣ سنة
٣	٤١	٧٠٠٠٠	٧٣	٦	٥٧	٢٠٠٠٠	٢٨٣٤٦ر٤٨	٠٠ر١٨٪	٥ر٣ سنة
٤	٩٢	٩٠٠٠٠	٠٧	٥	٥٧	٢٠٠٠٠	٥٧٥٢ر٧٢	٥٥ر٣٪	٥ر٤ سنة
٥	٦٥	٧٠٠٠٠	٠٤	٥	٤٨	٢٠٠٠٠	١٤٢٤٧ر٢٨	١٢ر١٣	٥ر٣ سنة

يلاحظ أن صافى القيمة الحالية تم حسابها على أساس أن نسبة المخاطرة ٦٪ .

ومن الجدول رقم (٨) يتضح أن هناك اختلافا بين النتائج ، ويرجع ذلك الى قلة عدد المتغيرات الخارجية ، وقلة عدد دورات أسلوب المحاكاة التى يتم عملها .

وبتكرار دورات أسلوب المحاكاة يمكن التوصل الى المعايير المعروفة لدراسة جدوى المشروعات الاستثمارية ، وهى صافى القيمة الحالية ومعدل العائد الداخلى وفترة الاسترداد بدقة . وبمقارنة هذه المعايير لمختلف المشروعات المعروضة يمكن المفاضلة بينها واختيار أفضلها .

خاتمـــة :

يدور هـذا البحث حول دراســة جـدوى المشروعات الاستثمارية للشركات متعددة الجنسية وقد حاولت تناوله من ناحيـة نظرية فى الجزء الاول من البحث ، ثم من ناحية رياضية باستخدام المحاكاة Simulation وخاصة طريقة Monte Carlo حيث تم وضع نموذج رياضى بالنسـبة لكل من الفرع الذى يتولى القيام بالمشروع الاستثمارى والشركة الأم ، وذلك للتوصل الى المعايير التى يمكن على أساسها المفاضـلة بين المشروعات الاستثمارية وقد اختتمت البحث بمثال مبسـط لكيفية استخدام أسلوب المحاكاة فى هذا الشأن .

وفى اعتقادى أن هذا البحث يعتبر بالغ الأهمية بالنسبة للشركات متعددة الجنسية التى تسعى لاستثمار أموالها فى مختلف المشروعات فى بلدان العالم المتعددة ، اذ أنها لا بد أن تدرس جدوى هذه المشروعات قبل الاقدام على تنفيذها ، ولعل أهمية هذا البحث تبدو واضحة فى عصرنا الحاضر ، عصر الانفتاح الاقتصادى فى مصر الذى يحتاج الى الكثـير والكثير جدا من هـذه المشروعات الاستثمارية .

وبالرغم من ذلك فاننا لا نغفل ما يحتاج اليه البحث من الكثير من المعلومات وضرورة استخدام الحاسب الالكترونى للقيام بأسلوب المحاكاة ، وما يتطلبه ذلك من تكاليف كثيرة . ولكننا فى نفس الوقت لا ننسى أن الشركات متعددة الجنسـية ليست سوى شركات عالمية ضخمة لديها الامكانيات المتاحة التى تمكنها من القيام بهذه الدراسة .

وجدير بالذكر أن المحاسبة الادارية بصورتها الحديثة المتطورة التى تستخدم الاساليب الرياضية والحاســب الالكترونى — تقوم بدور فعــال فى دراسة جدوى المشروعات ، وتحقيق ما يرنو اليه البحث ، بما تعــده من بيانات ومعلومات ، وما تقدمه من دراسات تساهم بقسط وافر فى هذا الصدد ، باعتبارها فى خدمة الادارة من ناحية ، وفى خدمة المجتمع أساسا من ناحية أخرى .

المراجع :

١ — دكتور جلال الشافعى : دراســات فى المحاسبة الادارية .

٢ — دكتور حســن محمد كمال : المحاســبة الادارية .

٣ — الأستاذ محمد السيد السعيد : الشركات متعددة الجنسية وآثارها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

٤ — دكتور محمد عباس حجازى : الموازنات.

5. Charles Horngren : Cost Accounting. A Managerial Emphasis.
6. Claude McMillan and Richard Gonzales: Systems Analysis.
7. Clifton and Lucy : Accounting and Computer Systems.
8. Harold Bierman and Seymour Smidt : The Capital Budgeting Decision.
9. Havey Wagnen : Principles of Operating Research.
10. Joel Ross : Management by Information System.
11. John Clarck, Thomas Hindelang and Robert Pritchard : Capital Budgeting.
12. John Flower : Computer Models for Accountants.
13. Mary Murphy : Managerial Accounting.
14. Ronald Copeland and Paul Descher : Managerial Accounting.
15. William Thomas : Readings in Cost Accounting, Budgeting and Control.
16. Report of the Committee on International Accounting, the Accounting Review.

الرقابة الخارجية ضرورة للتنمية الإدارية

د. محمد فخرى أبوطه

المقـــدمة :

تثير قضية التنمية الادارية اهتماما بالغا لدى طلاب الادارة وجميع الهيئـــات المتصلة والمعنية بهذه القضية . وذلك لما للتنمية الادارية من اهمية بالنسبة لجميع الدول والمنظمات الادارية . وهنا فى هذا البحث يتعرض الكاتب لاحد جوانب هذه المشكلة ، وذلك عن طريق أحد مقومات التنمية الادارية ألا وهى الرقابة الخارجية . وذلك للاعتقاد بأن الرقابةالخارجية تعتبر أحد العوامل الضرورية المساعدة على تنمية قدرات وكفاءة الجهاز الادارى او التنفيذى بالدولة ، اذا ما توافر للرقابة الخارجية عنصرا الكفاءة والفاعلية بالاضـــافة الى المنـــاخ الملائم لذلك .

يمكننا القول بأن الجهاز الادارى الـــكفء أو المتقدم ، هو ذلك الجهاز القادر على التغلب على المشاكل ومتطلبات المجتمع المتجددة والمختلفة ، بدرجة عالية من الكفاءة والفاعلية . ويمكننا كذلك القول ، بان هذا الجهاز الادارى المتطور له مقومات ذاتية أو فنيـــة ومقومات خارجية أو بيئيـــة . فالمقومـــات الذاتية أو الفنية تتضـــمن الأمـــور التنظيمية والأفـــراد والقيـــادة والى غير ذلك من المقومات الادارية الأخرى الضرورية لفـــاعلية وكفاءة الجهاز الادارى . أما المقومات الخارجية أو البيئية فهى تلك التى تتعلق بالبيئـــة المحيطة بالجهاز الادارى مثل النظام السياسى والاقتصادى والاجتماعى السائد بهذا المجتمع وذات الطبيعة المساعدة على نمو وتطور الجهاز الادارى القائم بالمجتمع . ومن هنا يتضح لنا ، أن من ضروريات التنمية الادارية توافر هذه المقومات مجتمعة . أى أنه من الضرورى توافر المقومات الذاتيـــة

د. محمد فخرى أبو طه
الجامعة الامريكية ـ بالقاهرة

سبق أن نشرنا له وكان آخـــر مقال بعنـــوان :
« الديمقراطية والتنمية الادارية فى الدول النامية »
نشر فى العدد الرابع ابريل ٨٠ ـــ المجلد الثانى عشر.

أو الفنية وكذلك المقومات الخارجية أو البيئية معا لكي يصل الجهاز الادارى الى درجة عالية من الكفاءة والتطور .

وسوف نتعرض هنا بالبحث للرقابة الخارجية التى تعتبر عنصرا من عناصر أحد المقومات الخارجية أو البيئية ، وذلك لتوضيح أهمية الرقابة الخارجية بالنسبة للتنمية الادارية .

الرقابة :

الرقابة هى تلك العمليات التى تجعل التنفيذ متفقا مع الخطة أو تجعل الانحرافات عن أهداف المنظمة فى الحدود المسموح بها . ولهذا فهى اجراء ضرورى للتأكد من أن الأهداف والخطة والسياسات والمستويات يجرى تحقيقها[1] . فالهدف من الرقابة هو متابعة تنفيذ الخطة واكتشاف الانحرافات عند حدوثها أو قبل ذلك ثم تقديم العلاج اللازم لهذه الانحرافات وذلك لضمان حسن تنفيذ الخطة ... ولكى تتحقق الأهداف المنشودة . ومن المعروف والواضح أن هناك تعريفات كثيرة للرقابة ومنها ما يلى :

"That function of a system which provides direction in conformance to the plan "or" The maintenance of variations from mits."[2]

وتنقسم الرقابة الى نوعين :

أولا — الرقابة الداخلية :

هى تلك الرقابة التى تتم بواسطة اقسام أو أجهزة تابعة لنفس السلطة التى تتبعها الأقسام أو الادارات التنفيذية . فرقابة أقسام المتابعة والتخطيط ، والادارات القانونية ومجالس الادارة أو رؤساؤها ، على الادارات أو الأقسام التنفيذية وكذلك رقابةوزارة المالية والجهاز المركزى للتنظيم والادارة أو حتى رقابة مجلس الوزراء على الوزارات والمصالح المختلفة ما هى الا صورة من صور الرقابة الداخلية وذلك لتبعية هذه الأجهزة الرقابية والأجهزة التنفيذية لنفس السلطة وهى السلطة التنفيذية . فالادارات أو الهيئات الرقابية والادارات أو الهيئات التنفيذية ، تشترك معا فى كونها جزءا أو أجزاء من التنظيم الداخلى للسلطة التنفيذية .

ثانيا — الرقابة الخارجية[3] :

وهى تشمل الادارات أو المؤسسات الرقابية غير التابعة أو خاضعة لنفس السلطة التى تتبعها الأجهزة أو الادارات التنفيذية . فرقابة مجلس الشعب أو الأحزاب أو القضاء أو الصحافة أو المواطنين ، على الجهاز التنفيذى للدولة ، تعتبر رقابة خارجية وذلك لوجود كيان مستقل لها من حيث السلطة ، عن السلطة التنفيذية أو جهاز الدولة التنفيذى . فالرقابة الخارجية هى تلك الرقابة التى تتم بواسطة مؤسسات أو أفراد من خارج الجهاز التنفيذى للدولة .

أنواع الرقابة الخارجية :

هناك أنواع متعددة ومختلفة للرقابة الخارجية والتى تتخذ وسائل وأساليب متعددة ومتنوعة لتحقق أهدافها.حيث يرجع هذا التعددوالاختلاف الى تعدد واختلاف المصادر والأساليب الممكنة والمتناسبة مع هذه المصادر والأهداف . فهناك

(١) Glenn A. Welsch : **Budgeting : Profit Planning and Control** (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1971), p. 23.

(٢) Richard A. Johnson, Fremant E. Kast and James E. Rosenzweig, : **The Theory and Management of Systems** (New York : Mc Grow-Hill Book Company, Inc., (1963), p. 58.

(٣) ولمزيد من التفاصيل عن الرقابة يمكن الرجوع الى بحث الدكتور مفتاح جلال « أجهزة الرقابة فى مصر » بمجلة الادارة — المجلد العاشر — العدد الثانى — أكتوبر ١٩٧٧ ، والى بحث الاستاذ/ عبد السلام بدوى « الرقابة على المؤسسات العامة فى فرنسا » والصادر عن المعهد القومى للتنمية الادارية .

رقابة تشريعية وقضائية وحزبية أو سياسية وشعبية بالاضافة الى رقابة الصحافة ، على الجهاز التنفيذى أو الادارى للدولة .

وفيما يلى توضيح موجز لأنواع الرقابة الخارجية :

١ ـ الرقابة التشريعية :

هى تلك السلطة الدستورية التى تحاسب وتراقب وتوجه السلطة التنفيذية ، قبل وأثناءوبعد تنفيذ السياسة العامة للدولة التى تمت الموافقة عليها بواسطة السلطة التشريعية . فبالنظم الديمقراطية نجد أن البرلمان هو صاحب الحق فى اقرار السياسة العامة ومتابعة تنفيذها . وكذلك للمجالس النيابية كممثلين للشعب ، الحق فىتوجيه ومحاسبة الجهاز التنفيذى اذا لزم الأمر .وتختلف فاعلية هذا النوع من الرقابة من بلد الى آخر أو من نظام الى آخر حسب درجة قوة وفاعلية السلطة التشريعية فى مواجهة السلطة التنفيذية .

ففى مصر نجد أن مجلس الشعب يقومباعتماد الميزانية العامة للدولة ويراقب أعمال الحكومة . ولمجلس الشعب الحق فى مناقشة اى موضوع عام وذلك لاستيضاح سياسة الحكومة فى هذا الشأن. كما لمجلس الشعب الحق فى اجراء التحقيق بالنسبة لأى موضوع عام يرى المجلس اجراء تحقيق بشأنه وذلك عن طريق لجانه الخاصة بالاضافة الى ذلك نجد أن لأعضاء مجلس الشعب الحق فى تقديم أسئلة أو استجوابات الى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم فى الشئون المختلفة التى تدخل فى اختصاص هؤلاء المسئولين وتأكيدا لهذا الحق الرقابى نجد أن الجهازالمركزى للمحاسبات اصبح أخيرا تابعا لمجلس الشعب .

٢ ـ الرقابة القضائية :

وهى رقابة السلطة القضائية على تصرفات وأنشطة الجهاز الادارى للدولة . فمن واجبات السلطة القضائية التأكد من تنفيذ السلطةالتنفيذية للقوانين كما جاءت ووضعت من قبل السلطة التشريعية فللمواطنين الحق فى الالتجاء للقضاء لمقاضاة جهاز الدولة التنفيذى وادارته وللسلطة القضائية الحق فى مسائلة ومحاسبة الجهاز الادارى وكذلك معاقبة أفراده المخطئين ومعاقبة الادارات والمصالح ثم التعويض عن هذه الأضرار أو ازالتها عندما يرى القضاء ذلك .

وتعتبر الرقابة القضائية ، عاملا هاما لتحقيق شرعية تصرفات أجهزة الدولة التنفيذية وحماية قوية للمواطنين ضد تعسف السلطة التنفيذية . وتعتبر الرقابة القضائية عاملا هاما فى ردع السلطة التنفيذية وادارتها عن اساءة استعمال سلطاتها وعلى أن تمارس أنشطتها وأعمالها كما جاءت القوانين نصا وروحا وطبقا للأهداف الموضوعة والمنشودة . وخيرمثال لفاعلية وكفاءة الرقابة القضائية هو مجلس الدولة المصرى الذى قدم أروع الأحكام فى حماية المواطنين تجاه تعسف السلطة التنفيذية .

٣ ـ الرقابة الحزبية :

تقوم الأحزاب السياسية وخصوصا أحزاب المعارضة بدور رقابى هام. ففىالنظم الديمقراطية الحزبية نجد أن احزاب المعارضة تقوم بكشف أخطاء الحزب الحاكم وكشف مساوىء ادارته لجهاز الدولة التنفيذى وذلك سعيا وراء كسب الرأى العام واسقاط الحزب الحاكم . بالاضافة الى ذلك فان معرفة الحزب الحاكم باستغلال الأحزاب المعارضة لأخطائه يعتبر عاملا رادعا للحزب الحاكم من الوقوع فى الأخطاء وحافزا له فىتطوير وتحسين أداء الجهاز الادارى للدولة ولكن تتوقف فاعلية هذا النوع من الرقابة على درجة تمتع المجتمع بالحياة الديمقراطية . فالمجتمعات ذاتنظام الحزب الواحدتصبح الرقابة الحزبية معدومة أو شبه معدومة وذلك لعدم سماح الحزب الواحد الحاكم للأحزاب المعارضة بالنقد أو اعلان الرأى فى امور السياسيةوالمشاكل

العامة . وبذلك تفقد هذه المجتمعات أحد مقومات الاصلاح الادارى لعدم سماح هذه النظم الدكتاتورية بالنقد واختلاف الرأى أو الاعلان عن سوء الادارة ومشاكل المجتمع .

رقابة المنظمات والنقابات المهنية :

من المعروف أن النقابات والمنظمات المهنية تتابع باهتمام تصرفات أو اجراءات السلطة التنفيذية وذلك لما لبعض هذه التصرفات من آثار مباشرة وغير مباشرة على هذه المنظمات . فعندما تقوم الحكومة أو الجهاز الادارى للدولة بأى نشاط ترى المنظمات فيه مساس بمصالحها تقوم هذه المنظمات المعنية بالأمر بدور دفاعى عن مصالحها وذلك بالنقد والتوجيه . ولمعرفة الحكومة والجهاز الادارى للدولة بذلك الأمر نجد أن الجهاز الادارى يحاول جاهدا فى الحصول على تأييد هذه المنظمات لاجراءاتها قبل تنفيذها أو اصلاحها عندما تشعر بالمعارضة لهذه الاجراءات الأمر الذى يؤدى بالضرورة الى زيادة مسئولية الجهاز التنفيذى تجاه هذه المنظمات بصفة خاصة والمجتمع كله بصفة عامة .

ومن المعروف أن درجة تأثير هذه المنظمات على أعمال جهاز الدولة الادارى يرتبط بدرجة قوة هذه المنظمات بالمجتمع ، وكذلك بزيادة وعى وارتباط هذه المنظمات بالأهداف العامة . وبمدى احساس هذه المنظمات بدورها السياسى فى المجتمع .

٥ ــ رقابة الأفراد :

هناك حق دستورى لجميع المواطنين فى مراقبة الجهاز الادارى للدولة . فللمواطن الحق فى أن يطالب المسئولين ممثليه بالمجالس النيابية بتصحيح الأخطاء التى يراها تقع عليه من قبل الجهاز الادارى . وله كذلك أن يقاضى الجهاز الادارى أو السلطة التنفيذية اذا رأى ذلك . وهناك حق أو سلاح آخر للمواطن يمكنه أن يستخدمه وهو تأييده للهيئة الحاكمة عندما تجرى الانتخابات ، ونحن نعلم أن المواطن بالدول الديمقراطية المتقدمة والذى يعرف حقوقه وواجباته الدستورية يباشر حقوقه كاملة تجاه الجهاز الادارى ويمكنه بطرق ووسائل مختلفة أن يصلح ويغير من بعض تصرفات الجهاز الادارى أو السلطة التنفيذية . وخير مثال على ذلك هو ما يقوم به Ralph Nader فى أمريكا الذى يتزعم حركة الدفاع عن المستهلك . بالاضافة الى ذلك يمكننا أن نلاحظ أن الحكومات التى تعمل فى ظل نظام ديمقراطى ومع جماهير ذات وعى سياسى مرتفع ، تسعى جاهدة الى تلبية طلبات الجماهير والحد من أخطاء الجهاز الادارى . وهذا بالطبع يؤدى الى سعى السلطة التنفيذية على زيادة كفاءة الجهاز الادارى وتنميته .

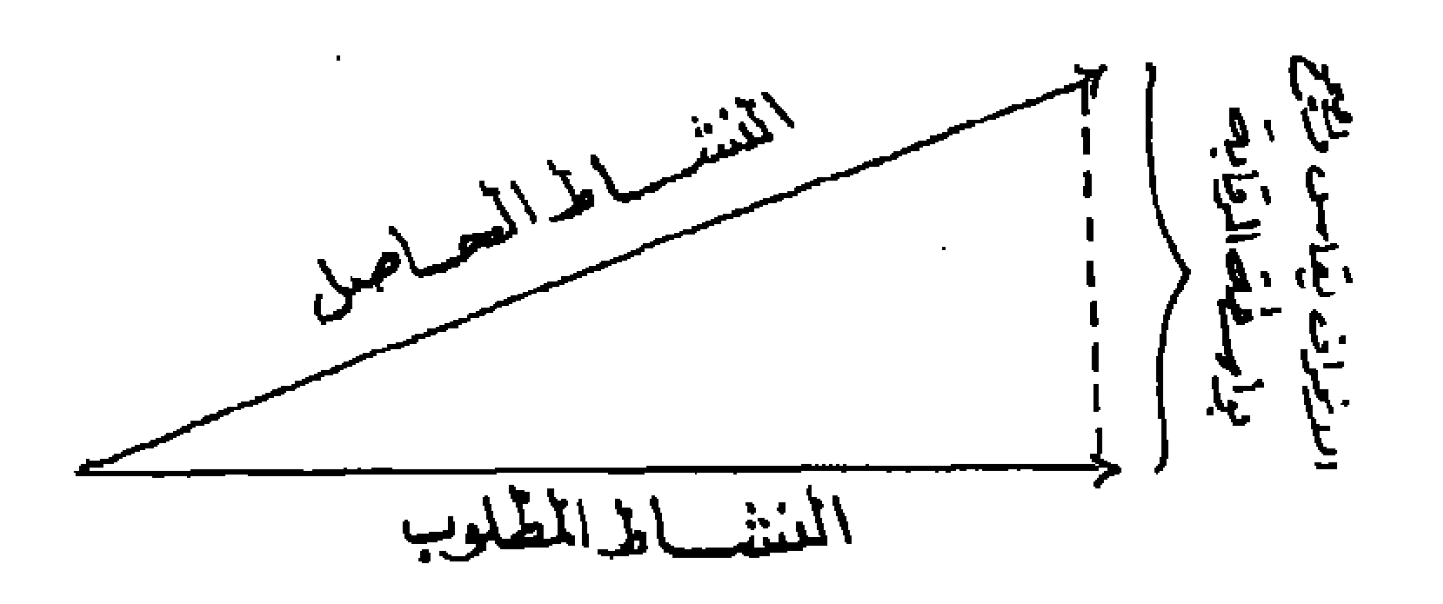
٦ ــ رقابة الصحافة :

للصحافة دور هام وأساسى فى مراقبة وتطوير الجهاز الادارى . فالصحافة تمتلك قدرات فنية ضخمة لاكتشاف الأخطاء وتقديم العلاج اللازم لها . فالصحافة الحرة تعتبر خير معبر لمشاكل الجماهير وخير كاشف الأخطاء الجهاز الادارى ولاسيما بالنسبة للأمور المتعلقة باستخدام الموارد والتوجيه . وتعتبر عملية بلورة وتعبئة الرأى العام بواسطة الصحافة ضد أخطاء الجهاز الادارى أمرا هاما وخطيرا على السلطة التنفيذ لما لذلك من آثار سياسية غير مرغوبة من قبل السلطة التنفيذية أو الجهاز الادارى . فهذا الأمر يدعو السلطة التنفيذية أو الجهاز الادارى للحد من أخطائه وزيادة قدراته والعمل الجاد فى مواجهة متطلبات ومشاكل المجتمع بأفضل السبل المتاحة . وهذا بالطبع يعنى تطوير الجهاز الادارى بالدولة . وخير ما نسوق فى هذا المقام ما قامت به الصحافة الامريكية بالنسبة لمشكلة "Watergate" والتى أدت الى استقالة رئيس الولايات المتحدة الأمريكية بعد تزايد الضغوط السياسية عليه فقد كان لوسائل الاعلام المختلفة دور أساسى فى الكشف والاعلان عن أخطاء ادارة الرئيس الأمريكى وتعبئة الرأى العام ضده .

علاقة الرقابة الخارجية بالتنمية الادارية :

من المعروف لدى طلاب الادارة أن من معطيات وسمات الادارة النامية أو المتقدمة هو التنفيذ الجيد أو الاداء الجيد للاعمال المطلوبة منها . وان هذا التنفيذ أو الأداء الجيد لا يأتى عفويا بل هو نتيجة لتخطيط ادارى جيد وكفء بالاضافة الى رقابة ذات كفاءة عالية متطورة(١) .

فالرقابة المتطورة أمر ضرورى لمعرفة سير العمل واكتشاف الانحرافات عما هو مطلوب . فمسئولية الرقابة الجيدة هو توضيح مدى تطابق او عدم تطابق التنفيذ مع الخطط والبرامج الموضوعة والمطلوب تنفيذها ويتضح هذا بالرسم التالى :



بالاضافة الى ذلك نجد أن الرقابة المتطورة هى تلك الرقابة التى تقدم العلاج اللازم لتصحيح مسار التنفيذ وبهذا يتضح لنا علاقة وأهمية الرقابة بالتنفيذ الجيد وحسن الأداء وبالتالى بالتنمية الادارية لأن الرقابة المتطورة وبمفهومها الحديث ، ليس فقط قادرة على اكتشاف الأخطاء بل هى أيضا قادرة على تقديم العلاج الضرورى لذلك الأمر الذى يؤدى الى تنمية الجهاز الادارى. فغياب الرقابة الجيدة المتطورة يفقد التخطيط احدى الوظائف الادارية الهامة له ، ويترك التنفيذ لأهواء القائمين عليه . الأمر الذى يؤدى بالضرورة الى ضعف الجهاز الادارى أو التنفيذى .

وان كنا هنا نؤكد على أهمية الرقابة الخارجية فهذا بالطبع لا يعنى عدم اهتمامنا بالرقابة الداخلية فنحن نرى أن اهتمامنا بالرقابة الخارجية ، ما هو الا تأكيد لأهمية الرقابة الداخلية وذلك لاعتقادنا بأن الرقابة الخارجية تعتبر حافزا قويا لفاعلية الرقابة الداخلية فعلم ومعرفة أجهزة الرقابة الداخلية والقيادات المسئولة عن الجهاز الادارى بفاعلية وقوة الرقابة الخارجية يعتبر حافزا وعاملا قويا لهذه الأجهزة والقيادات على القيام بوظائفهم خير قيام . فعندما تتقدم وتتطور الرقابة الخارجية تتقدم وتتطور معها الرقابة الداخلية وذلك لاعتقادنا بأن هناك علاقة طردية بين الرقابة الخارجية والرقابة الداخلية .

الخلاصة :

من الملاحظ أن أغلبية — ان لم يكن — جميع الدول النامية تعانى من ضعف أجهزتها التنفيذية أو الادارية بالاضافة الى ضعف أجهزتها الرقابية بينما نجد أن الدول الغربية تتميز بتطور أجهزتها الادارية أو التنفيذية وقوة وفاعلية أجهزتها الرقابية الأمر الذى يدعونا الى القول بأن الرقابة المتطورة ضرورة للتنمية الادارية حيث أن الرقابة المتطورة الكفء تساعد على تنمية وتطوير الجهاز الادارى ولهذا ندعو الى الاهتمام بالرقابة الخارجية والداخلية حتى تقوم الرقابة بدورها الفعال فى تنمية وتطوير الجهاز الادارى للدولة .

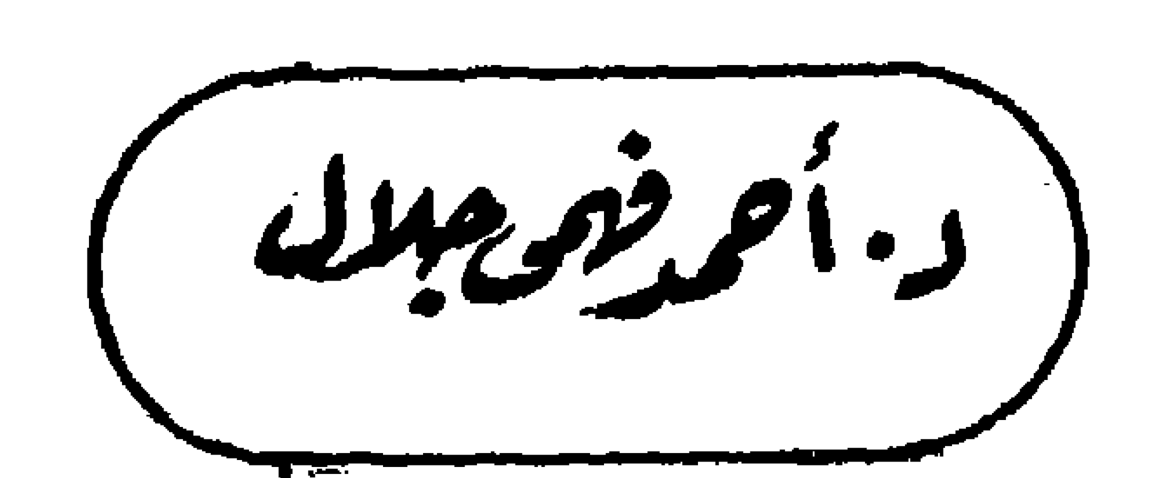
ولكن لكى تقوم الرقابة الخارجية بدورها الهام فى التنمية لابد من توافر مقومات متعددة ومختلفة ومنها المناخ السياسى المساعد على فاعلية الرقابة. فالمناخ السياسى الذى يساعد على حرية الصحافة والنقد واستقلال القضاء والسلطة التشريعية أمر ضرورى لفاعلية الرقابة الخارجية . فالنظام الديمقراطى يسمح للسلطة التشريعية والقضائية والصحافة والنقابات المهنية والمواطنين بمراقبة الجهاز التنفيذى واكتشاف أخطائه ثم المساهمة فى علاج المشاكل التى تواجهه وبذلك يضيف الجهاز التنفيذى الى مقومات الذاتية الفنية عوامل مساعدة وضرورية لتطوير ذاته وتحسين قدرته التنفيذية.

---

(١) لمزيد من التفاصيل عن الرقابة ، يرجع الى بحث الدكتور محمد الطيب عبد اللطيف **المفاهيم العلمية والاتجاهات الحديثة للرقابة** — مجلة التنمية الادارية — العدد الرابع — يوليو سنة ١٩٧٩ — القاهرة .

نحو إطار فكري

A Conceptual Framework Organisational Analysis



يمكن القول بان هناك مدخلين اساسيين لدراسة وتحليل التنظيم بقصد تفهم خصائصه وطبيعته . ينادى المدخل الاول بتطبيق مبادىء واصول التنظيم والادارة على جميع التنظيمات بغض النظر عن كونها تنظيمات تجارية — صناعية — خدمات — حكومية — عسكرية — اجتماعية — دينية ... الخ .

اما عن المدخل الثانى فهو يختلف أساسا عن المدخل الأول فى أنه ينادى بأن مبادىء الادارة والتنظيم يجب أن تختلف من تنظيم الى آخر وفى نفس التنظيم من وقت الى آخر طبقا للظروف الخاصة به .

سوف نتعرض فى هذا المقال الى هذين المدخلين لدراسة التنظيم أو التنظيمات بالتفصيل وذلك حتى نستطيع أن نخرج من هذا التحليل بالاطار أو النموذج الذى نستطيع أن نستخدمه فى تحليل ودراسة طبيعة التنظيمات تحت الفحص .

دكتور أحمد فهمي جلال

١ — مدرس ادارة الأعمال — كلية التجارة جامعة القاهرة

٢ — بكالوريوس تجارة — ادارة أعمال — يونيه ١٩٦٣

٣ — ماجستير فى ادارة الأعمال — تنظيم الادارة العليا فى الشركات المساهمة فى ج.م.ع مايو ١٩٦٨ (جامعة القاهرة)

٤ — ماجستير فى التنظيم — جامعة لانكستر بانجلترا سبتمبر ١٩٧٢

٥ — دكتوراه فى ادارة الأعمال — جامعة لانكستر بانجلترا أكتوبر ١٩٧٦

المدخل العام لدراسة وتحليل التنظيم :

يفترض هذا المدخل أن مبادىء التنظيم والادارة واحدة فى جميع أنواع التنظيمات أو واحدة بالنسبة للتنظيم الواحد بغض النظر عن الفترات المختلفة لحياة هذا التنظيم . طبقا لذلك فان مبادىء الادارة والتنظيم الخاصة باحدى المستشفيات يمكن أن يتم تطبيقها بنجاح لادارة وتنظيم احدى مصانع الغزل والنسيج أو حتى ادارة وتنظيم احدى الفرق العسكرية وهكذا . كذلك حتى فى مجال المستشفيات نفسها فان

(*) دكتور أحمد فهمي جلال — مدرس ادارة الاعمال كلية التجارة جامعة القاهرة — ديسمبر ١٩٧٩

ادارة وتنظيم المستشفى العلاجى يمكن أن يتم بنفس الطريقة الخاصة بادارة وتنظيم المستشفى الجراحى أو مستشفى الأمراض العقلية . طبقا لهذا المدخل أيضا فانه يمكن استيراد نظام ادارة من دول اجنبية واستخدامه فى ادارة مشروعاتنا فى بلدنا .

هــذا المدخل للتنظيم والادارة مدخل تقليدى ويمكن أن يندرج تحتــه مدرستين من مدارس ادارة الأعمال والتنظيم :

(أ) مدرسة الادارة العلمية .

(ب) مدرسة العلاقات الانسانية .

وبالرغم من أن هاتين المدرستين يختلفان كثيرا من حيث المبــادىء الخاصة بالادارة والتنظيم حتى أن اغلب الكتاب فى هذا المجال يقومون بتصنيفهم على أساس أنهما — مدرســتين منفصلتين — الا أن هدفهم واحد كما سنرى وكذلك ميــولهم واتجــاهاتهم واحـــدة . وسوف نتعرض لذلك بالتفصيل بعد أن نلقى بعض الضوء باختصار على أهم مبادىء هــذه المدارس أو النظريات .

مدرسة الادارة العلمية : (Bureaucraratic) :

مدرســة الادارة العلمية ملتصــقة تاريخيا بأعمــال فريدريك تايلور ومجمــوعته . تايلور (١٨٥٥ — ١٩١٥) مهندس بالتمرين ارتفع من عامل الى رئيس المهندسين آراء تايلور تم نشرها أول مرة فى ١٨٩٥ أما عن النتائج النهائية لتجاربه فقد نشرت فى ١٩١١ ، على أى حال فان هــذه المدرسة ترتكز على أربع مبادىء رئيسية(١) :

١ — العمل على ايجاد الطريقة المثاليــة أو احسن طريقة لأداء العمل .

وذلك معناه العمل والبحث عن امثل أو احسن طريقة لأداء العمــل وذلك عن طريق تحليــل الوظيفة بواسطة دراسة الحركة ودراسة الزمن

٢ — اختيار العمال . هذا يشمل اختيــار الشخص المناسب لوظيفة معينة وكذلك تدريبه على اداء العمل بالطريقة الصحيحة .

٣ — وضع نظام للحوافز الذى من شانه أن يزداد أجور العمال بزيادة انتاجيتهم . التركيز هنا على الحافز المــادى .

٤ — تقسيم العمــل . حيث تختص الادارة بعملية التخطيط وتنظيم العمل أما بالنسبة للعمال فهم ينصرفون للتنفيــذ فقط .

ساهم أيضا بجوار تايلور — فى ارساء قواعد المدرســة العلميــة للادارة — هـ. ل جانت هارنجتون ايرسون وأيضا فرانك وليلين جليلبرت

مدرسة البروقراطية(٢) :

هذا المفهوم ملتصق التصاقا شديدا بالعمــل الذى قام به ماكس ويبر
(١٨٦٤ — ١٩٢٠) أساسا تعليم ماكس ويبر فى ألمانيا القانون ، الاقتصاد ، التاريخ .

ويلاحظ أن التنظيم البيروقراطى يركز على الرسميات (Formality) فى أداء العمــل مثــال ذلك التركيز علــى أن تــكون هنــاك اختصاصات محددة ومكتوبة ، اجراءات رسمية للعمل ، لوائح ، قرارات ، وهكذا وبالتالى فان هجــوما على هــذه النظرية قد شــن عليها يتلخص فى ناحــيتين أولهما أن التركيز علــى النواحى الرســمية يجعــل التنظيم غــير مرن وبالتــالى يفشل فى التعــامل مع الظروف التى تتطلب تغيير وتجديد وابتــكار وثانيهما يتعلق بالناحية الانســانية . ان التنظيم البيروقراطى يعــامل أعضاؤه معــاملة ميكانيكية وبالتــالى لا يسمح لهم باستخدام قدراتهم استخدام فعــال وكذلك اشباع رغباتهم السامية ومن الملاحظ أن

(١) W.G. Scott, "Organisation Theory; An overview and an appraisal", Journal of the Academy of Management, April 1961, pp. 7 - 26.

(٢) M. Weber, Essays in Sociology, Oxford University Press, 1946.

هذه النظرية تندرج تحت المدخل العام للادارة حيث أن ماكس ويبر ينادى بأن التنظيم البيروقراطى يحقق نتائج ايجابية فى جميع الظروف .

نظرية التنظيم الادارى :

بينما فى المانيا ماكس ويبر كان مشغولا فى تحديد خصائص التنظيم الفعال وقام بتلخيص نتائجه فى شكل التنظيم البيروقراطى فان فى فرنسا وأمريكا فى نفس الوقت تقريبا كان أيضا هنرى فايول ، موونى ، وأيضا مارك باركرفوليت كانوا مهتمين بتصميم وتحديد الهيكل التنظيمى الذى يؤدى الى تحقيق اعلى درجات الكفاية فى التشغيل .

يمكن تلخيص افكار هؤلاء الكتاب فى النقاط الآتية :

١ — التنظيم عبارة عن (an abstract legal entity) تقوم بتوجيهه ومحكوم بواسطة مجموعة من اللوائح والقواعد . الهدف الرئيسى للمشروع هو خدمة العملاء سواء بتقديمه لهم خدمات أو سلع يحتاجونها ، وبالتالى فان الاستمرار فى المشروع من عدمه يتوقف على قدراته على تقديم هذه السلع والخدمات الى عملائه وأيضا من حصيلة بيع السلع والخدمات يتم ارضاء الادارة ، العمال ، الموردون ، أصحاب الأسهم ... الخ .

٢ — وظيفة الادارة عبارة عن التخطيط والرقابة . والتخطيط اساسا يشمل اتخاذ القرارات ، وضع الأهداف ، وضع السياسات ، تخصيص الأعمال لوحدات التنظيم وبالتالى فان وظيفة التنظيم (بالمعنى المحدود) تنبع من عملية التخطيط حيث أن توزيع الاختصاصات يشمل تحديد وتوصيف التنظيم المناسب للوحدات فى شكل مراكز ، أقسام ، ادارات ... الخ .

٣ — المفاهيم الخاصة بالسلطة المسئولية والمسائلة . تم استخدامها لتحديد العلاقات بين الوحدات التنظيمية المختلفة .

٤ — هناك عدة طرق لتحديد العلاقات بين الوحدات التنظيمية وهى مثلا التنظيم على اساس المنتجات ، على اساس العملاء ، على اساس جغرافى ، أيضا تحديد العدد المناسب من الأشخاص الذى يستطيع مدير معين أن يشرف ورغباته ، بغرض محاولة تحقيقها فى العمل عليهم اشرافا فعالا سمى بـ Span of control. هذه النظرية كما هو الحال فى النظرية البيروقراطية تهدف بها مدرسة الادارة العلمية الى وضع قواعد عامة للتنظيم والادارة بغرض تحقيق زيادة الكفاية فى المشروعات . هنا يفترض أن التنظيمات المختلفة متشابهة وان تحقيق الكفاية فى المشروع يتم أساسا عن طريق التخطيط والرقابة . أيضا تفترض هذه المجموعة من النظريات أن العنصر البشرى أو الانسانى غير معقد وأن حاجاته تنحصر فقط فى النواحى المادية .

على أى حال فان التطور فى الادارة والتنظيم بدأ يتحول الى الاهتمام بالعنصر الانسانى ولكن أيضا فى نفس الاتجاه الخاص بوضع قواعد عامة تحكم العمل فى جميع التنظيمات ، هذا التطور حدث تحت الجهود الخاصة بمدرسة العلاقات الانسانية .

مدرسة العلاقات الانسانية :

فى الحقيقة أن هذه المدرسة بدات أساسا تجاربها حول موضوع تحسين ظروف العمل . وذلك لرفع الكفاية الانتاجية فى المشروعات ، أى نفس الهدف الذى كانت تسعى اليه النظريات السابقة هو أيضا كان الشغل اشاغل هذه المدرسة .

غير أن خلال تجاربها الخاصة بتحسين ظروف اضاءة ونظم اراحة داخل احدى المصانع ظهر لهم أهمية العامل النفسى أو رضاء العمال كعامل

اساسى critical فى تأثيره عى انتاجية ، من المعروف أن اتون مايو بدأ هـذه اتجارب فى مصانع هاوثورن وقد قام بتخيص نتـائجه فى معـادلة هامة :

رضاء العاملين يؤدى الى زيادة الانتاجية .

أيضا يفترض أن هـذه المعادلة تنطبق على جميع العاملين فى جميع التنظيمات وبالتالى فان مدرسة العلاقات الانسانية تتـدرج أيضا تحت المدخل العام للادارة والتنظيم .

وجد التون مايو من خلال تجاربه فى مصانع هاوثورن أن هناك عاملين اساسيين يؤثران على الناحية المعنوية أو الناحية النفسـية للعمـال وبالتالى يزيد من الانتاجية العاملين هما :

(أ) نظام الاشراف .

(ب) العلاقات غير الرسـمية .

يختص العامل الأول (الاشراف) باتجاهات وميول المشرفين بالنسبة لاشرافهم على العمـال هنا بدلا من أن يكون المشرف مركزا على أداء الوظائف واتمام الأعمال فانه فى عملية الاشراف يقوم بالتركيز على النواحى الانسانية للعمـال اى أنه بدلا من الافتراض أن العامل آلة او ماكينة كما يحدث فى مدرسة الادارة العلمية والنظريات المثيلة فانه يمكن أيضا أداء الأعمال ولكن بطريق انسانى . يستتبع ذلك أن نظام الاشراف يكون تفصـيليا عاما أو الاشراف من بعـد بدلا من الاشراف الدقيق Detailed او Closed يفترض هنا أن العامل يحب العمل ويقدسـه وأنه يرغب فى العمل بحرية وأنه يحب تحمـل المسئولية والتصرف ... الخ . وبالتالى لابد من أن يعمل نظام الاشراف على تهيئة المناخ للعامل لكى يضع شخصيته فى العمل وان يعمل بجدية .

أما عن العامل الثانى (العلاقات غير الرسمية) فانه يختص أيضا برغبات وحاجات العاملين هنا تفترض هـذه المدرسـة أن حاجات الانسـانية لا تتوقف عند الرغبات المـادية فقط كمـا هو معروف فى نظرية الادارة العلمية ومثيلاتها . ففى هـذه المدرسة يرى أصحابها أن الانسان لديه رغبة أو حاجة وهى ان يشـعر انه ينتمى الى مجموعة وبالتالى يحصل على رضاء من انضمامه لهـذه المجموعة ، وبالتالى اذا سمح نظام الانتاج أو نظـام العمل للعمـال بأن يكونوا من بينهم مجموعات صغيرة سوف تتولد بينهم علاقات غير رسمية التى قد تساهم فى زيادة الكفاية الانتاجية فى العمل . وبالتالى فان هذه المدرسة تعتقد انه اذا تركت الادارة حرية تكوين المجموعات كذلك سهلت عملية قيامها فان ذلك من شأنه أن يزيد الانتاج وبالتالى فان هذه المدرسة تضع لنـا معادلة كمـا يلى :

١ ـــ نظام الاشراف (نظام يركز على الناحية الانسانية .

٢ ـــ تكوين مجموعات صـغيرة (يركز على العلاقات غير الرسمية) .

زيادة رضاء العاملين   زيادة الانتاج

ويلاحظ أن هذه المدرسة (العلاقات الانسانية) تختلف عن مدرسـة الادارة العلمية ومثيلاتهـا وكذلك تتشابه معهم . أوجه الخلاف تنبـع من الأسلوب أو الاستراتيجية الخاصة بهذه المدارس ففى مدرسة الادارة العلمية ومثيلاتها التركيز ينصب على الانتاج أو العمل من حيث تخطيطه ومراقبته . أما فى مدرسـة العلاقات الانسانية فان التركيز ينصب على النواحى الانسـانية فى العمل . وبالنسبة لوجه الشبه بينهما فهو يتلخص فى أن هدف هذه المدارس واحد وهو البحث عن الكفاية الانتـاجية وأيضـا البحث عن نظريات ومبادىء يمكن تطبيقها فى جميع الظروف والأحوال والأوقات اى باختصار مبادىء ونظريات عامة .

على اى حال قبل الدخول فى المدخل الثـانى للادارة والتنظيم فانه يفضل أن نتطرق بالتفصيل الى النظريات الحـديثة فى مدرسة العـلاقات الانسـانية .

منذ ظهور مدرسة العلاقات الانسانية وقد انشغل وتوجه الكتاب فى الادارة الى البحث عن العوامل المختلفة التى تؤدى الى زيادة رضاء العاملين فى العمل . سوف نتطرق الى بعض هذه النظريات . على الرغم من أن البعض يعتقد انها نظريات أكثر تقدما فى الادارة والتنظيم الا انها من جهة نظر الكاتب تعد فقط امتداد لمدرسة العلاقات الانسانية وسوف نرى أنه لا توجد فيها نواحى جوهرية تجعلنا نعدها نظريات حديثة او متقدمة حيث أن جذورها جميعا توجد فى الأعمال التى قام بها التون مايو فى ١٩٣٤ . وبالتالى يرى الكاتب انها حديثة فقط فى الظهور .

نظرية ماسلو :

عندما لفت التون مايو وشركاه رجال الادارة وكتابها الى العنصر البشرى فى التنظيم فانه بدأ بعض العلماء فى البحث عن حاجات الانسان وبالتالى يتم اشباع هذه الرغبات والحاجات ومن ثم سوف يزداد رضاء العاملين وبالتالى سوف تزداد الانتاجية .

هذه هى نظرية ماسلو فى هذا المضمار ولا يهمنا هنا من هذه النظرية الا التقسيم الخاص بحاجات الانسان ورغباته . ماسلو قام بترتيب رغبات الانسان وحاجاته فى شكل هرمى وعند قاعدة هذا الهرم توجد الرغبات الفسيولوجية للشخص وهذه تتعلق بحاجة الانسان الى المأكل والمشرب والملبس والمسكن . والتى تساعد بدنة على أن يقوم بوظائفه الفسيولوجية . وعندما يقوم الشخص باشباع هذه الحاجات والرغبات فانه تظهر لديه حاجات جديدة وهى الحاجة الى الشعور بالأمان هنا يبدأ الشخص مثلا فى التطلع الى وظيفة تحقق له الأمان والاستقرار ... الخ . وبعد أن يقوم باشباع هذه الرغبات فانه تظهر حاجة جديدة وهى خاصة بالرغبة فى الانتماء الى جماعة . هنا يبدأ الشخص فى التفكير فى أن ينتمى الى مجموعة والتى تسمى بالتنظيمات غير الرسمية ، قد يكون أساس تكوين المجموعة هو المؤهل أو طبيعة الوظيفة التى يشغلها أعضاء المجموعة او ان هذه المجموعة تتكون أساسا للصراع والتنافس مع مجموعات اخرى فى التنظيم حول هدف معين أو موارد معينة محدودة . النوع الأول من المجموعات يسمى مجموعات وظيفية أما النوع الثانى فهو مجموعات سياسية .

بعد أن يقوم الفرد باشباع رغبة الانتماء وذلك بانضمامه (جماعات المصلحة) الى مجموعة معينة فانه تظهر لديه رغبة أخرى وهى رغبة الشعور بالاحترام سواء من نفسه أو من الغير . وهنا يتصرف الفرد تصرفات معينة يعتقد أنها تكسبه احترام نفسه لنفسه أو احترام الغير له . وبعد أن يتم اشباع هذه الرغبة فان الفرد يتطلع الى رغبة جديدة وهى رغبة تحقيق الذات وفى رأى ماسلو أن هذه الرغبة تعد من الرغبات السامية والتى يستطيع عدد قليل جدا من أفراد المجتمع تحقيق اشباعها . هذه الرغبة تتحقق عن طريق أن الشخص الذى يجب أن يؤدى احدى الأعمال تتاح له فرصة أدائها وتتحقق له الرغبة بأداء هذا العمل بنجاح تام والشكل التالى يبين هذه الرغبات(٣) :

(٣) V.H. Vroom, Work and Motivation, new York, London, Sydney, John Wiley & Sons Inc.. 1964.

تحقيق الذات

الحاجة الى الاهتمام

الحـــاجة الى الانتمـــاء

الحـــاجة الى الأمـــان

الحاجات الفســـيولوجية

وان كان ماسلو قد أفادنا ببيان رغبات الفرد وحاجاته وأنها متعددة وليست فقط مادية فان النقد الذى يمكن توجيهه الى هذه النظرية انها تفترض أن الأفراد لهم حاجات واحدة متشابهة وأن هـــذا الترتيب للحـــاجات له نفس الوزن والأهمية لدى جميع الأفراد أيضا هذه النظرية تفترض أنه لا يمكن ظهور رغبات وحاجات عليا الا بعد اشباع الرغابت والحاجات الدنيا وأنه لابد للشخص بأن يصعد هذا السلم بشـــكل روتينى . على أى حال قد نجـــد أنه ليس من الضرورى على الفرد أن يتتبع هذا السلم بشكل روتينى فى الوصول الى الرغبات العليا كما أن بعض الأفراد قد تختلف لديهم هذه الرغبـــات من حيث الترتيب والأهمية(٤) .

نظرية D. Mcgregor

قام ماكجريجور بتوصيف نظريتين من نظريات الادارة والتنظيم ، هما نظرية (x) ونظرية (Y)

بالنسبة لنظـــرية (x) فانهـــا تفترض بعض الافتراضات عن طبيعة الانسان وسلوكه وهى :

١ ــ يكره الانسان العمل ويعمل على تفاديه اذا أمكن .

لذلك يجب أن تعمل الادارة على اجبار العامل على العمل ، رقابته ، عقابه وذلك لدفعه على العمل وتحقيق أهداف المشروع .

٢ ــ يفضل الانسان ان يعمل تحت رقابة دقيقة وتوجيه دقيق ويكره تحمل المسئولية ولديه تطلعات محدودة ويفضل الأمان على كل شىء .

نتيجة هـــذه الفروض فان نظرية x فى الادارة والتنظيم تستند اساسا على التوجيه والرقابة . وبمعنى أن يتم تفصيل الأعمال وتوزيعها ووضع نظم الرقابة التى تضمن التنفيذ وكذلك الاستعانة بنظم العقاب المختلفة لحفز العمال على عملهم(٥)

وعلى الوجه الآخر فان ماكجريجور قام بوضع نظرية (Y) فى الادارة والتنظيم وهى :

---

(٤) يلاحظ أن الكاتب قام بعرض نظرية ماسلوا فى شـــكل هرمى ، توجد عند قاعدة الهرم الحاجة أو الرغبة التى يشترك فيها الانسان مع غيره من الحيوانات وكلما ارتفعنا فى هذا الهرم كلما اقتصرت الرغبة أو الحاجة على الانسان فقط ، طبقا لذلك يمكن القول أن الرغبات سفلى فى الهرم هى رغبات مادية حيوانية أو الرغبات العليا فهى رغبات معنوية ، انسانية .

(٥) D. McGregor, The human side of the enterprise, New York, Toronto, London, McGraw-Hill Book Co.. 19

١ — ان الشخص لا يكره العمل ولكن على العكس فان العمـل نفسه قد يكون مصـدرا للرضاء والشعور بالراحة .

٢ — ان الشخص يمكنه أن يمارس التوجيه الذاتى وأيضا الرقابة الذاتية فى تحقيق الأهداف الذى اتفق ووافق على العمل من اجلها .

٣ — أن اتمام العمل واداء الوظيفة قد يكون فى حـد ذاته مصدرا للرضـاء وتحقيق اهداف واشباع رغبـات الفرد .

٤ — أن الانسان يسعى الى تحمل المسئولية ولا يكرهها ولديه قـدرة وطاقة على الابتـكار والتخيل والتجديد .

نتيجة هـذه الافتراضات تظهر لنـا نظرية مختلفة للادارة والتنظيم . هذه النظرية تنادى باعطاء الفرد الحرية فى العمل حتى يستطيع أن يحقق ذاته وأن يضع شخصيته وذاته فى العمل ايضا تمنع الرقابة الدقيقة والاشراف التفصيلى حتى يستطيع الفرد أن يتصرف طبقا للظروف .

على اى حال فان ماكجريجور يعتقد بأن نظرية (Y) ايلح من نظرية (X) وأن لتحقيق الأهداف والنتائج على الادارة أن تقوم بتطبيق (Y) .

وعلى كل حال فاننا نختلف مع ماكجريجور فى أنه يضع لنا مبادىء للادارة والتنظيم تتصـف بالعمومية والشمول بقوله بأن نظرية (Y) اصلح من نظرية (X) فى جميع الظروف والأحوال فى حين أن الدراسات الميدانية كما سنرى قد اثبتت ان ايضا نظرية (X) قد تحقق نجـاح باهر فى ظروف معينة والتى اذا طبقنا نظرية (X) فى جميع الظروف سوف تحقق نتائج سلبية . من الملاحظ أن نظرية x تميل أو تشـبه النظرية الخاصة بمدرسة الادارة العلمية أما نظرية (Y) فانها تشبه اكثر نظرية العلاقات الانسانية وهو يعتقد أن نظرية (Y) صالحة فى جميع الظروف والأحوال وبالتالى فانه ينادى بالغاء نظرية x .

السؤال الآن هل لدى جميع الأفراد الرغبة على العمل بحرية ولديهم حب تحمل المسئولية كذلك هل فى جميع الظروف والوظائف يمكن أن يطبق فيها نظام المشاركة فى الادارة أو أن هناك ظروف يتحتم على الادارة الانفراد باتخاذ القرار وعلى الأفراد تنفيذه فى أقل وقت ممكن .

على نمط ماكجريجور فان Likert قد قام بتوصيف أيضا نظم مختلفة للتنظيم والادارة هى System one to system four يلاحـظ أن System (1) يشبه نظرية أما نظرية System (4) فهى تشبه كثيرا .

نظرية Herzberg :

يعد هيرزبيرج أيضا من الكتاب الذين يندرجون تحت مدرسة العلاقات الانسانية . لقـد كان هيرزبيرج مشغولا بالمشكلة الخاصة برفع رضاء العاملين فى التنظيم بصفة عامة والعوامل التى تؤدى الى زيادة الرضا بصفة خاصة .

قام هيرزبيرج وزملائه بعمل بحث ميدانى على ٢٠٠ مهندس ومحاسب يمثلون هـذه المهن فى الصـناعة فى بتسـبرج لقـد طلب من هؤلاء المهندسين والمحاسبين أن يذكروا الحوادث التى جعلتهم سعداء والأخرى التى جعلتهم غير سعداء فى المشروع بالنسبة للوظائف التى يقومون بها . اهم خلاصة يمكن استنتاجها من هذا البحث أن العوامل التى تؤدى الى الرضا تعد مختلفة تماما عن العوامل التى تؤدى الى عدم الرضا .

وقد وجدت خمسة عوامل مرتبطة بالرضـا وهى :

١ — الانجاز والأداء .

---

(٦) R. Likert, The human organisation, New York, McGraw-Hill Book Co., 1967.

(٧) F. Herzberg, work and the nature of man, world publishing Co., 1966.

٢ ــ الاعتراف والتقدير .
٣ ــ الجذب والاحترام .
٤ ــ المسئولية .
٥ ــ التقــدم .

هــذه العوامل متصــلة بحاجات الانســان الســامية (تحقيق الذات) وتتعــلق بمكونات الوظيفة نفسها .

أما العوامل التى تؤدى الى عدم الرضا فهى :
١ ــ سياسة الادارة .
٢ ــ نوع الاشراف .
٣ ــ الأجــر .
٤ ــ العلاقات الانسانية .
٥ ــ ظروف العمــل .

يلاحظ أن هــذه العوامل متصــلة بحاجات الانسان الفسيولوجية والاجتماعية وهى ليست متصلة بمكونات الوظيفة نفسها ولكن بالظروف والبيئة التى تؤدى فيها هذه الوظيفة ، هــذه العوامل تمنع ولكن لا تؤدى الى وبالتالى الى زيادة الانتاجية والكفاية .

وبالتــالى فان هيرزبيرج يعتقــد أنه لزيادة الانتاجية يجب على الادارة أن تقوم بالتركيز على العــوامل التى تؤدى الى زيادة الرضــا وهى متعلقة بالوظيفة نفسها وليس بالبيئة أو بالظروف التى تؤدى فيها الوظيفة .

ولتطبيــق نظرية هيرزبيرج (التركيــز على مكونات الوظيفة) ظهر اتجاه فى التنظيم والادارة ينادى بتكبير الوظيفة للفرد هــذا المفهوم يرى زيادة عدد العمليات الذى يقوم بتأدينها العامل وبالتالى يقل تكرار أداء العملية الواحدة وبالتالى يقل احتمال الملل من التكرار ومن هنــا يزداد رضا العامل ومن ثم تزداد الانتاجية معنى ذلك أنه بدلا من أن يقوم الفرد بعملية غسيل الأطباق فقط فى احد المطاعم الكبرى فانه يسند اليه أيضا عمليات غسيل الأكواب والشوك والملاعق ... الخ . غير أن هــذا المفهوم تعرض للانتقــاد الشديد حيث أن العبرة ليست بالقيام بعمليات متشابهة وبالتالى ظهر المفهوم الحديث وهنــا ليست العبرة بحجم الوظيفة (تكبيرها أفقيــا بعمليات متشابهة) ولكن العبرة بجعل الوظيفة اكثر غنى وثراء طبقا لهذا المفهوم الأخير فان الفرد يقوم بأكثر من عملية مختلفة مثلا الاشتراك فى التخطيط ، التنفيذ ، الاشتراك فى الرقابة أو بمعنى آخر تكبير الوظيفة رأسيا .

على أى حال فان النقد الممكن توجيهــه الى نظرية هيرزبيرج مماثل لمــا تم تقديمه لبقيــة أعضاء مدرسة العلاقات الانسانية وهو يتلخص فى الافتراض الأســاسى أن أفراد المشروع لهم نفس الحاجات والرغبات وان الظروف الخاصة بالعمل تمكن من تكبير الوظيفة وأيضا ان جميع الظروف يمكن أن تسمح للفرد بالتعرف وتحمل المسئولية وبالتالى فان ما يعيب هذه النظرية هو درجة عموميتها .

يلاحظ ممــا سبق أننا تعرضنا الى نوعين من التفكير فى الادارة والتنظيم هما التفكير الذى ينادى بالتركيز على الانتاج ويفترض أن العــامل عبــارة عن ماكينة وان الحــافز المــادى هو الأساس فى دفعه للعمل والانتاج . هذا التفكير ساد وكان واضحا جليا فى الكتابات الخاصــة بالمدرسة العلمية للادارة ومثيلاتها من النظريات المختلفة . أما عن النــوع الثانى من التفكــير والذى يختلف عن الأول فهو يركز على الجوانب الانسانية للمنظمة غير أن الهدف كان واضــحا وواحدا فى كليهما وهو تحقيق الكفاية الذاتيــة وزيادة الانتاج . مدرسة العلاقات الانســانية تنادى بالتركيز على النواحى الانسانية فى التنظيم كأسلوب لتحقيق زيادة الانتاج هنــا الافتراض الأساسى أن العامل ليس آلة وانما انسان ليس له فقط رغبات مادية وانما أيضا رغبات اجتماعية تتمثل فى رغبته فى الانضمام الى جماعة وأيضــا رغبات خاصة بتحقيق ذاته فى العمل ... الخ . وكما رأينا ان بعض الدراســات الحديثة (من حيث التطور) قامت بالتركيز على عوامل الرضا

وكيفية زيادة درجة الرضا فى العمل وذلك عن طريق اعداد وتهيئة المناخ للفرد لكى يمارس حريته ، يتصرف ، يتحمل المسئولية وباختصار ان العمل يشعره بأنه انسان وليس جزءا من الآلة .

على أى حال كل من هذه التنظيمات والمدارس المختلفة وان كان هدفها واحد وهو زيادة الانتاج وأساليبها مختلفة (البعض يركز على الانتاج والآخر يركز على النواحى الانسانية فى التنظيم) الا أن جميع هذه التنظيمات والمدارس يربط بينها عامل واحد وهو الذى جعلنا نضعهم جميعا تحت مدخل واحد Approach لدراسة وتحليل التنظيم . لقد أصبح جليا من العرض السابق ان كل من هذه النظريات والمدارس تنادى بل وتؤمن بأن مبادئها هى الصحيحة وهى التى يمكن تطبيقها فى كل ميدان من ميادين العمل المختلفة . فتايلور ينادى بأن مبادىء الادارة العلمية صالحة للتطبيق فى جميع الظروف والأحوال وأن نتائجها ايجابية ، ومدرسة العلاقات الانسانية تطالب بتكبير الوظيفة وجعلها ثرية وذلك فى جميع أنواع التنظيمات وكذلك بالنسبة لجميع الأفراد بدون النظر الى طبيعة الأفراد أو طبيعة الوظائف المختلفة .

بمعنى آخر أن الأفراد حاجياتهم واحدة وبسيطة وأن الوظائف طبيعتها واحدة فمثلا بالنسبة لهم أن نظام ادارة المستشفى يمكن أن يكون فعالا لادارة احدى كتائب الجيش فى وقت السلم ووقت الحرب .

هذه النظريات قد قمت بتسميتها نظريات عامة أو شاملة (Universal) لأن أصحابها يعتقدون بأن مبادىء التنظيم والادارة لها صفة الشمول أو العموم وقابلة للتطبيق فى كل مكان بغض النظر عن طبيعة الظروف التى سوف يتم تطبيقها فيها هذا المدخل للتنظيم والادارة مدخل محدود الأفق حيث أنه يتجاهل عوامل كثيرة وتغييرات متعددة وأيضا يفترض افتراضات ليست بالصحيحة من حيث التطبيق العملى .

٢ — ان المدخل « الخاص » لدراسة وتحليل التنظيم contingency ربما يعتبر ظهوره لدراسة وتحليل التنظيم من أهم التطورات لنظرية التنظيم . ففى ظل هذا المدخل لا توجد مبادىء عامة (Universal) يمكن تطبيقها فى جميع أنواع التنظيمات بل الأساس هنا أن مبادىء التنظيم والادارة تختلف باختلاف ظروف التنظيم ، طبقا لهذا المدخل يعد التنظيم :

وبالرغم من أن البحوث التى تتخذ هذه الاستراتيجية قد ظهرت بعد عام ١٩٦٠ الا أن جذور هذا المدخل تعد قديمة ، فكثير من الكتاب فى القرون السابقة قد اقترحوا أهمية هذا المدخل مثل برنارو بوليه ورأوا الحاجة الى أن يؤخذ فى الحسبان حقائق الموقف عند اتخاذ قرارات بخصوص بناء الهيكل التنظيمى(٨) . ويمكن القول ان الكتاب الذين يندرجون تحت هذه المدرسة لم يهتموا بايجاد قواعد للتنظيم والادارة كما هو الحال فى المدخل العام للادارة الا انهم انشغلوا أساسا بالبحث عن العوامل المختلفة التى تتحكم فى اختيار تنظيم معين دون آخر . على أى حال يمكن أن نقول ان ثلاثة عوامل أساسية قد تم اقتراحها بواسطة الكتاب الذين ينظرون الى التنظيم نظرة خصوصية أو يتخذون الوجهة كاستراتيجية . هذه العوامل هى :

١ — طبيعة التكنولوجيا الخاصة بالتنظيم .

٢ — حجم المشروع .

٣ — طبيعة البيئة التى يعمل بها المشروع .

ولكى نصل الى الاطار الذى سوف نستخدمه فى تحليل ودراسة التنظيم ينبغى علينا أن نتطرق بالتفصيل الى هذه العوامل .

(٨) M.P. Follett, Creative experience, Longman, 1924.

١ — طبيعة التكنولوجيا :

فى أواخر الخمسينات فى انجلترا قامت جون وودوارد وزملائها بعمل دراسة ميدانية على ١٠٠ منشأة صناعية فى ساوث ايسكس لقد كان الهدف الرئيسى للبحث هو معرفة ما اذا كان هناك علاقة بين درجة نجاح المنشأة وبين نظام الادارة التى تتبعه هذه المنشأة غير أن النتائج الأولية للبحث قد أشارت الى أن هناك نظم ادارية مختلفة يتم تطبيقها فى هذه المنشآت ولا يوجد بينها وبين درجة نجاح المنشأة اية علاقة . ولكن قد وجدت ان الاعتماد على طبيعة التكنولوجيا التى يتخذها مشروع معين تفسر بعض الاختلاف أو الشبه بين هذه المنشآت ، وبالتالى تحول هدف البحث الى دراسة العلاقة بين التكنولوجيا وبين الهيكل التنظيمى للمشروع(٩) . ومفهوم التكنولوجى فى هذا البحث كان يتم قياسه على أساس التكنولوجيا :

على اى حال فان فى هذا البحث وجدت علاقة بين طبيعة نظام الانتاج (التكنولوجيا) وبين درجة نجاح المنشأة وبالتالى فان طبيعة التكنولوجيا تفسر الاختلاف بين الأنظمة الادارية التى تتبعها المنشآت المختلفة . فمثلا وجد ان النوع الأول من التكنولوجيا الوحدة مرتبط بانظمة ادارية عبارة عن مرنة وأيضا غير رسمية اما بالنسبة للنوع الثانى (الانتاج الكبير) فانه مرتبط بأنظمة ادارية تتميز بانها ذو هيكلة هرمية ورسمية اما عن التكنولوجيا الخاصة بالصناعات التحويلية فان الأنظمة الادارية الشائعة تميل لأن تكون متشابهة للسائد فى النوع الخاص بالـ (الوحدة) وبالتالى فان Woodward قامت بتفسير نجاح المشروعات من عدمه عن طريق درجة المواءمة بين نظام الادارة المطبق وكذلك طبيعة التكنولوجيا المستخدمة فى المشروع فمثلا :

نظام الادارة	طبيعة التكنولوجى	درجة نجاح أو فشل المشروع
١ — رسمى هيكل جامد	نظام الوحدة	مشروع فاشل
٢ — غير رسمى مرن	نظام الوحدة	مشروع ناجح

وهكذا يلاحظ ان تعريف الأستاذة Woodward للتكنولوجى تعريف محدود حيث ينطبق فقط على المنشآت الصناعية التى تتميز بوجود العدد والآلات والماكينات ظاهرة وبالتالى فان تطبيق هذا التعريف على المنشآت غير الصناعية (شركات التأمين مثلا) يكتنفه كثير من المشاكل . ايضا هذا التعريف يحدد طبيعة التكنولوجيا على مستوى المنشأة ككل وليس من المعقول أن طبيعة العدد والآلات المستخدمة فى المشروع تؤثر على جميع ادارات المشروع بنفس الدرجة وبنفس الأهمية . قد يمكن القول ان طبيعة الآلات المستخدمة تؤثر كثيرا على ادارة الانتاج وتأثيرها يقل على الادارات الأخرى الخاصة بالمشروع .

على اى حال لعلاج هذا القصور فان البحث بعد ذلك تطرق الى الاعتماد على الوظيفة الرئيسية للمشروع وذلك لتحليل دراسة طبيعة التنظيمات المختلفة ، على أى حال فان الارتباط بين وظيفة المشروع وهيكله التنظيمى ليس بالمدخل الحديث(١٠) .

ولما كان المشروع يوجد اساسا للقيام بوظيفة معينة فانه من المنطق ومن الطبيعى ان يتأثر هذا التنظيم بطبيعة هذه الوظيفة أو هذه المهمة . بل اكثر من ذلك فان نجاح هذا المشروع فى أداء هذه المهمة او هذه الوظيفة يؤثر على استمرار هذا المشروع من عدمه :

---

(٩) J. Woodward, Industrial oragnisation, London, Oxford University, 1965.

(١٠) Trist et al, "Some social and psychological consequences of the long wall method of coal getting", Human Relations, Vol. 4, No. 1, 1951, pp. 23-31.

عند تحديد طبيعة الوظيفة الرئيسية للمشروع، يمكن تحديد النواحى التى سيقوم المشروع باستيرادها من خارج المشروع وكذلك العمليات المختلفة التى سيقوم باجرائها داخل المشروع ثم فى النهاية المنتجات التى سيقوم بتصديرها لخارج المشروع فى شكل سلع وخدمات والتى بناء عليها يتوقف درجة استمرار المشروع ونموه.

يعد مفهوم الوظيفة الأساسية للمشروع مفيد حيث أنه يمكن أن ينطبق على جميع انواع المنشآت صناعية ، تجارية ، خدمات ... الخ ، كذلك فانه يركز الانتباه على ميدان الأعمال الخاص بالمشروع .

وفى عملية تحديد وقياس هذا المفهوم . هل نقوم بمعرفته وتحديده من خلال التصرفات الخاصة بالادارات المختلفة للمشروع ؟ هذا معناه اننا نفترض ان هناك اتفاق بين الادارات المختلفة للمشروع على هدف المشروع ، فمثلا ادارة الانتاج . نجدها اساسا تهتم بالعمليات الانتاجية كالماكينات أما ادارة التسويق فان اهتمامها الرئيسى بالعملاء وهكذا . أيضا من خلال علاقة المشروع بالهيئة فأنه توجد مشاكل ، فمثلا يعتقد اصحاب المشروع أن الهدف الرئيسى للمشروع هو تحقيق أعلى ربح ممكن وبالتالى قد يتحول الى انتاج أتوماتيكى الذى من شأنه أن يستغنى عن عدد من العمال فى حين أن البيئة الخارجية للمشروع قد تنظر للمشروع اساسا على أنه يقوم بتوفير الفرص لاستيعاب البطالة الموجودة فى المجتمع .

كذلك قد يكون للمشروع اكثر من وظيفة رئيسية والمشكلة تظهر اذا كانت هذه الوظائف بينها صراع بمعنى أن تحقيق واحدة منها سوف يقلل الفرصة لتحقيق الأخرى ، فمثلا فى المستشفيات التى تقوم بوظيفة العلاج وأيضا وظيفة التعليم فانه اذا اهتمت المستشفى بالوظيفة العلاجية فان ذلك سيكون على حساب الوظيفة التعليمية للمستشفى وهكذا ، ويظهر ذلك الصراع واضحا فى حالة المنظمات الخاصة بالاصلاح او السجون ، فمثلا وظيفة السجن هى التأديب والتهذيب والاصلاح . ويلاحظ ان العقاب قد يستلزم نظم ادارية معينة تصطدم مع النظم الادارية الخاصة بالاصلاح وهكذا .

على أى حال يمكن أن نقول انه من المفضل أن نفكر فى التنظيم بأنه يقوم بتأدية أكثر من وظيفة ، كل قطاع من قطاعات التنظيم له وظيفة رئيسية وهذه الوظائف الرئيسية تؤدى وتعمل على تحقيق الوظيفة الكلية للمشروع .

يلاحظ مما سبق انه توجد مشاكل من محاولة ربط طبيعة التكنولوجيا التى يستخدمها المشروع او طبيعة الوظيفة الرئيسية للمشروع بالهيكل التنظيمى . وبالتالى فانه يمكن حل هذه المشاكل بأن نعتمد على وظيفة الفرد كوسيلة لتحليل وتفهم طبيعة التنظيمات ، بمعنى آخر بدلا من الاعتماد على طبيعة التكنولوجيا على مستوى المشروع فأنه يمكن الاعتماد على طبيعة التكنولوجيا على مستوى الفرد ويلاحظ انه يمكن الحديث أيضا عن طبيعة التكنولوجيا على مستوى المجموعة .

يلاحظ أن كل فرد يقوم بتطبيق تكنولوجيا معينة لأداء وظيفته ولاستنتاج طبيعة هذه التكنولوجيا يحسن التفكير على أساس النظام ، هذا المدخل خاص بالنظام يجعلنا نقسم وظيفة الفرد الى ثلاثة مراحل :

(أ) طبيعة المشاكل التى يتعامل بها الفرد والتى تكون مدخلات وظيفته ومن المعروف أن الشخص يقوم باستخدام مواد خام لأداء وظيفته أو التى تكون وظيفته ، هذه المواد الخام أو المشاكل المعروضة عليه لحلها قد تكون متكررة من يوم الآخر قد تكون مفهومة لديه تماما وقد لا تكون متكررة ويصعب التنبؤ بها وقد لا تكون مفهومة تماما ولابد من استخدام بعض الأساليب لفحصها والكشف عن الغموض الذى يكتنفها :

١ — مشاكل متكررة ومعروفة ومن السهل التنبؤ بهـا .

٢ — مشاكل غير متكررة وغير معروفة ومن الصعب التنبــؤ بها .

(ب) طبيعة العمليــات التى ســيقوم الفرد بتطبيقها لحل هذه المشاكل المعروضــة عليه أو التى يستخدمها الفرد لتحويل المواد الخام الى منتجات معينة .

هذه العمليات أيضا تختلف ، هناك عمليات أو اجراءات معروفة وقد تعلمها الشخص قبل ذلك أو موجودة فى اللوائح الخاصة بالمشروع أو القرارات الادارية ... الخ وقد تكون هــذه الاجراءات غير موجودة ولا تخضــع للتحليل العلمى وانما يجب استخدام الحزق والكياسة والتخمين لايجاد هــذه الاجراءات أو الطريقة لحل هذه لمشاكل أو التعامل مع المواد الخــام وبالتالى :

١ — هناك اجراءات معروفة وموجودة أو يمكن استخدام الأسلوب العلمى لايجادها .

٢ — هناك اجراءات غير معروفة ولا تخضع للتحليل العلمى لاكتشافها بل تخضع لعــوامل أخرى .

(ج) النتائج الخاصة بالوظيفة ، من الملاحظ ان أى فرد منا له وظيفته وهذه الوظيفة تتكون من عدة مهام قد تكون هــذه المهام مشــاكل مطلوب من الفرد اتخاذ قرارات بشــأنها أى حلها ، وقد تكون هذه المهام بعض الخطابات المطلوب من الكاتب على الآلة الكاتبة أن يقوم بكتابتها وهــكذا ، نتيجة اتمــام الوظيفة هو الحصول على بعض النتائج قد تكون هذه النتائج عبــارة عن قرارات كما هو الحال فى وظيفة رئيس مجلس الادارة وقد تكون عبارة عن تقارير مكتوبة كما هو الحال فى وظيفة مدير البحوث فى المنشأة وقد تكون عبارة عن خطابات مكتوبة على الماكينة كما هو الحال فى وظيفــة الكاتب على الآلة الكاتبة وهكذا . من الملاحظ أن نتائج هذه الوظائف تختلف فمنها النتائج الملموسة التى يمكن أن تخضع للقيــاس الكمى مثلا عــدد الخطابات المكتوبة (كمية الانتــاج) ، عــدد الوحدات المباعة وهكذا ومنها الذى لا يخضع للقياس الكمى مثلا من الصعب قياس نتــائج وظيفة رئيس مجلس الادارة من الناحية العددية أو الكمية . أيضا نتائج الوظيفة قد تختلف من وظيفة لأخرى من حيث موعد ظهــور وتحقيق نتائج الوظيفة والذى من خلاله يستطيع الفرد معرفة عما اذا كان قد قام بأداء وظيفة ناجحة أم لا هنا يلاحظ أن الكاتب على الآلة الكاتبــة يستطيع فى نهاية اليوم أو حتى كل ساعة أن يعرف تماما كمية انتاجه وانه اذا كان قد أدى وظيفة ناجحة أم لا . مندوب البيع يستطيع كل يوم أن يعلم ما اذا كان قد أدى وظيفته بنجــاح أم لا .

ولكن هل يستطيع رئيس مجلس الادارة أن يعرف نتائج وظيفته يوميا . يلاحظ أنه يتعــامل مع مشاكل ويتخذ القرارات التى قد تظهر نتائجها بعد سنوا تكذلك قسم البحوث والتطــوير فى المنشأة لا يستطيع تقييم نتائجه يوميا وهكذا . وبالتالى فأننا لدينا الآن نوعين من الوظائف :

١ — وظائف نتائجها يمكن قياسها كميا وتظهر بعد أداء الوظيفة فورا أو بعد فترة قصيرة .

٢ — وظائف نتائجها لا تخضع للقياس الكمى وتظهر نتائجها بعد أداء الوظيفة بفترة زمنيــة طويلة .

ويلاحظ من التحليل السابق أن وظائف الأفراد تختلف من حيث المشاكل أو المواد الخــام التى يشتغلون عليها ، من حيث الاجراءات أو الوسائل التى يتبعونها لحل هــذه المشاكل أو لتحويل هذه المواد الخام الى منتجات ، واخــيرا من حيث النتائج الخاصة بهذه الوظائف وبالتــالى يمكن لقول أن هناك نوعين من الوظائف :

(أ) الوظائف الروتينية وهى التى تتميز بأن المشاكل أو المواد الخام التى يتعامل معها الفرد معروفة ومتــكررة ومفهــومة ، الوســــائل والاجراءات التى يطبقها أيضــا معروفة ويمكن

ايجادها أو أنها تخضع للتحليل العلمى وأخيرا فان نتائج هذه الوظائف يمكن قياس نتائجها كميا وكذلك تظهر بعد فترة زمنية قصيرة من أدائها .

(ب) الوظائف غير الروتينية وهى التى تتميز بأن المشاكل أو المواد الخام التى يتعامل فيهـا الفرد غير معروفة وغير متكررة وغير مفهومة ، والوسائل والاجراءات التى يطبقها غير معروفة ومن الصعب استخدام الأساليب العلميـة لايجـادها وانما الاعتماد أساسا يكون على التخمين والحدس والحزق وهكذا ، وأخيرا فان نتائج هذه الوظائف لا يمكن قياسها كميا وكذلك فانها تظهر بعد فترة زمنية طويلة بعد اتمـام الوظيفة او المهمة .

يلاحظ أساسا ان الفرق الجوهرى بين أنواع الوظائف المبينة أعلاه فى درجة اليقين او التأكد الموجودة فى وظيفة الفرد . يلاحظ أن الفرد الذى يعمل فى الوظائف الروتينية يتمتع بدرجة عالية من التأكد أو اليقين بخصوص طبيعة المشاكل التى يتعامل معها ، طبيعة المواد الخـام التى يعمل عليها ، طبيعة العمليات أو الاجراءات التى يتخذها لحل هذه المشاكل أو لتحويل هـذه المواد الخام الى منتجات وأخيرا فانه يتمتع أيضا بدرجة عالية من التأكد بخصوص نتائج وظيفته .

أما عن الوظائف غير الروتينية فان الفرد يعمل فى ظروف متغيرة وبالتالى فان درجة التأكد او اليقين التى يتمتع بها محدودة سواء بالنسـبة للمشاكل التى يعمل عليها أو المواد الخام التى يتعامل معها ، أو الاجراءات والوسائل لحل هذه المشاكل ، كذلك نتائج وظيفته .

وبالتالى يمكن القول أن هناك وظائف ثابتة روتينية ووظائف أخرى تتصف بالتغيير باستمرار وبالتالى فانها غير روتينيـة . ومن الملاحظ ان شرط أساسى لأداء الوظائف غير الوتينيـة هو درجة التعليم التى يحتاج الفرد القيام بها لاتمام وظيفته . ويلاحظ أن كمية التعليم ترتبط أساسا بكمية التغيير فى الوظيفة فكلما كانت درجة التغيير كبيرة فان كمية التعليم التى يحتاجها الشخص لأداء وظيفته كبيرة أيضا أما فى الوظائف الروتينية فان الشخص لا يحتاج الى تعليم لأدائها فبعد فترة كافية من أداء الوظيفة يكون قد تعلمهـا ولا يحتاج الى تعليم مستمر .

كما يلاحظ أن التغيير مرتبط أساسا بالتعليم اذا كان الشخص غير متأكد من طبيعة المشاكل التى يعمل عليها ، وطبيعة الاجراءات المطلوبة تنفيذها لحل هذه المشاكل وطبيعة نتائج وظيفته فأنه يحتاج الى ممارسة بعض الأنشطة الخاصة بالتعليم وهى التفكير ، جمع البيانات ، استشارة الزملاء والرؤساء والمرؤوسين ، وغـيرها من الأنشـطة التعليمية التى من شأنها أن تقـوم بمحاولة تحويل الموقف من عدم يقين الى يقين وهـكذا .

من التحليل السابق يمكن أن نقول ان هناك وظائف روتينية يحتاج الشخص الى أن يقـوم بعمليات تعليمية لأدائها وبعد أداء وظيفته بفترة مناسبة فهو قد أصبح متعلما ولا يحتاج الى أى نشاط تعليمى حيث أنها وظيفة ثابتة ومتكررة . أما النوع الآخر من الوظائف فهو مرتبط بالتغيير وبالتالى يحتاج الأمر من الشـخص أن يتعـلم وذلك حتى يستطيع أن يقوم بأداء وظيفتـه . وبالتالى يمكن القول بأنه لدينا نوعان أساسيان من الوظائف :

١ ـــ وظائف روتينية .

٢ ـــ وظائف تعليمية .

ومن الملاحظ انه قلمـا نجـد وظيفة ١٠٠٪ روتينية و وظيفة ١٠٠٪ تعليمية . فمن البحث الذى أجراه الكاتب على مجموعة من الوظائف المختلفة فى أربع تنظيمات مختلفة وجد أنه من النادر ان توجد وظيفة روتينية أو ظيفة تعليمية ١٠٠٪ بالتالى يمكن تقسيم الوظائف ليس على أساس مجموعتين وانما على أساس ان هناك مقياس يبدأ طرفه الأيسر (أقصى اليسار) بالوظائف التى يمكن اعتبارها روتينية ١٠٠٪ ثم عندما نسير فى اتجاه الطرف الآخر

للقياس تقل كمية الروتين التى تحتويه الوظيفة وتزداد كمية التعليم المطلوبة من الشخص الذى يقوم بالوظيفة حتى نصل الى اقصى اليمين وهى النقطة التى تمثل الوظائف التعليمية ١٠٠٪ وبالتالى فأنه من المفضل أن نفكر فى الوظائف التى يتكون منها التنظيم على أنها وظائف مختلطة بكميات مختلفة من الروتين والتعليم المطلوب لأداء الوظيفة ويمكن تمثيل ذلك بالرسم التالى :

X ―――――――――――― X

وظائف تعليمية وظائف روتينية

ويلاحظ ان هذا المقياس ولو أنه تم استنتاجه على مستوى الفرد فاننا يمكن تطبيقه أيضا على مستوى التنظيم ككل ويمكن القول ان هناك تنظيم وظيفته الرئيسية روتينية والآخر وظيفته الرئيسية تعليمية ولكن تحديد طبعة وظفة التنظيم ككل يتم عن طريق وصف البيئة التى يعمل فيها المشروع وليس طبقا للمشاكل والاجراءات ونتائج وظيقة الفرد كما هو الحال فى التحليل على المستوى الفردى . والجزء التالى يقوم بتحليل تأثير البيئة على التنظيم .

(ب) طبيعة البيئة التى يعمل فيها التنظيم [١] :

يلاحظ أن أثر البيئة على التنظيم شىء منطقى ومقبول على أساس أن التنظيم أساسا يوجد لخدمة البيئة وبالتالى فان نمو ونجاح المشروع أو فشله وتوقفه عن العمل يتوقف أساسا على قدرته على مد المجتمع أو البيئة بالخدمات او السلع التى يحتاجها كما أن التنظيم لا يستطيع أن يعمل بمعزل عن البيئة التى يعمل فيها فهو يستمد منها المواد الخام ، الآلات ، القوى العاملة ... الخ . وبالتالى فان أى تغيير فى هذه العوامل يؤثر على التنظيم ، أخيرا فان هناك قوانين وقرارات ينظمها المجتمع الذى يعمل فيه التنظيم وبالتالى لابد للتنظيم ان يحترمها ويضعها فى حسبانه عند وضع سياساته وخططه المختلفة . ونظرا لاهمية البيئة التى يعمل فيها المشروع فان مجال البحث فى نظرية التنظيم اعطى اهمية للعلاقة بين البيئة والتنظيم فمثلا **فى انجلترا أجرى الأستاذان Burns & Stalker** دراسة ميدانية فى هذا المجال ووجدا أن هناك أنظمة مختلفة للادارة تختلف طبقا لدرجة الثبات أو التغيير الذى تتميز به البيئة التى يعمل فيها المشروع . وعلى وجه الخصوص فانهما قاما بدراسة درجة الثبات أو التغير فى النواحى الخاصة بها يلى :

١ ــ العوامل المتعلقة بالنواحى الفنية الخاصة بالمشروع .

٢ ــ العوامل المتعلقة بالنواحى السوقية خاصة بمنتجات المشروع .

٣ ــ العوامل المتعلقة بالبحوث وتطور العلوم والذى يتصل بالمشروع بدرجة أو بأخرى .

يلاحظ أن اى تغير فى النواحى الفنية فى البيئة ويمس المشروع فان التنظيم يتأثر بذلك فمثلا أى تطوير فى العدد والآلات والماكينات الخاصة بصناعة الغزل والنسيج يؤثر على اعمال ادارة الانتاج فى شركات الغزل والنسج ، ايضا دخول مشروع جديد فى ميدان الغزل والنسيج وتغيير الطلب على منتجات الغزل والنسيج يؤثر على اعمال التسويق فى شركات الغدل والنسيج ، ايضا ظهور بحوث علمية متعلقة بصناعة وتسويق الغزل والنسيج سوف يؤثر بالتالى على اعمال البحوث والتطوير فى شركات الغزل والنسيج . هنا هذه التغييرات لا يستطيع التنظيم الخاص بشركة من الغزل والنسيج ان يتجاهلها بل لابد من تغيير خططه وسياساته حتى يستطيع ان يحتويها وبالتالى فان دراسة التغيير أو الثبات فى النواحى الفنية ، ونواحى السوق ونواحى البحوث والعلوم المتعلقة بالتنظيم يفيد فى التفرقة بين طبيعة الوظائف على مستوى المشروع كما يلى :

(١) T. Burns & G. Stalker, The management of innovation, London, Tavistock publications, 1961.

١ ـ هناك مشروعات تعمل فى بيئة تتميز بالثبات والاستقرار وتخلو من المفاجآت بخصوص الناحية الفنية ، ونواحى السوق ، ونواحى البحوث والعلوم .

٢ ـ هناك مشروعات تعمل فى بيئة تتميز بالتغيير وعدم الاستقرار والثبات وأن هناك مفاجآت كبيرة سواء بخصوص الناحية الفنية ، ونواحى السوق ، ونواحى البحوث والعلوم .

لقد وجد الأستاذان ان التنظيم الذى يعمل فى النوع الأول من الظروف تختلف خصائصه عن التنظيم الذى يعمل فى النوع الثانى .

لقد اطلقا على النوع الأول التنظيم الميكانيكى وعلى النوع الثانى بالتنظيم الفضوى .

يلاحظ اننا امام نوعين مختلفين من التنظيم والادارة نوع جامد غير مرن (ميكانيكى) والنوع الآخر يتصف بالمرونة . النوع الأول مشابه الى حد كبير للتنظيم المقترح بواسطة مدرسة الادارة العلمية والمدارس الأخرى مثيلاتها . هذا التنظيم هو التنظيم العسكرى حيث الأوامر تصدر من أعلى الى أسفل . أما النوع الثانى الـ Organic فهو يشبه الى حد كبير التنظيم المقترح بواسطة الكتاب الذين يتخذون استيراتيجية العلاقات الانسانية كأساس فى دراساتهم ويلاحظ انه لأول مرة فى تاريخ الادارة يبدأ الكتاب فى القول بأنه لكل ظروف معينة تنظيم معين وأن درجة التوافق بين خصائص التنظيم وخصائص المجتمع او البيئة التى يعمل فيها هى الأساس والمحور لتحديد درجة نجاح هذا المشروع فمثلا فى الظروف التى تتميز بالثبات والاستقرار والتكرار بمعنى آخر درجة التغيير Change محدودة جدا فان التنظيم المثالى لذلك هو التنظيم الآلى Mechanistic أما اذا كان التنظيم يعمل فى مجتمع أو بيئة Environment تتميز بدرجة عالية من التغيير وعدم الاستقرار وظهور مشاكل جديدة باستمرار فان التنظيم المثالى لهذه الظروف هو الذى يسمى organic وبالتالى تتحقق الكفاية الانتاجية للمشروع .

ولقد قام الأستاذان Lawrence & Lorsch فى أمريكا بعمل دراسة مماثلة عن أثر البيئة أو الاطار الذى يعمل فيه المشروع على هيكله التنظيمى ووجدا أيضا نتائج مماثلة لما وجد فى البحث الذى أعد فى انجلترا .

ففى انجلترا وجد اختلاف كبير بين الظروف التئ تعمل فيها شركات الغزل والنسيج وبين الظرو فالتى تعمل فيها شركات تنمية وتطوير الالكترونيات Electronics Industry وفى أمريكا(٢٢) كان الاختلاف واضح بين الظروف التى تعمل فيها شركات انتاج الأغذية المحفوظة وتلك التى تعمل فيها شركات انتاج البلاستيك . فبينما تعمل شركات الغزل والنسيج وشركات انتاج الأغذية المحفوظة فى ظروف تكاد تكون ثابتة ومستقرة ومتكررة وان درجة التغيير فى مجال السوق أو النواحى الفنية أو البحوث والعلوم المتصلة بها محدودة جدا . أما عن الظروف التى تعمل فيها شركات البلاستيك وشركات انتاج الالكترونيات فهى تتميز بدرجة عالية من التطوير والتغيير باستمرار وبالتالى وجد ان التنظيم الناجح فى صناعة الغزل والنسيج وفى صناعة الأغذية المحفوظة هو الذى يتفق مع هذه الظروف الثابتة اى تنظيم جامد غير مرن ميكانيكى فى حين أن التنظيم الفاشل فى صناعة الغزل والنسيج وفى صناعة الأغذية المحفوظة هو الذى لا يتفق مع احتياجات الظروف الثابتة كما يلى :

الصناعة	الظروف	التنظيم الموحد	درجة النجاح
صناعة الغزل والنسيج	ثابتة ومستقرة	ميكانيكى	ناجح
صناعة الغزل والنسيج	ثابتة ومستقرة	ميكانيكى	ناجح
صناعة انتاج الأغذية المحفوظة	ثابتة ومستقرة	عضوى	فاشل
صناعة انتاج الأغذية المحفوظة	ثابتة ومستقرة	عضوى	فاشل

(٢٢) J. W. Lorsch, P.R. Lawrence, Organisation and Environments, Richard D. Irwin, Inc., 1969.

ونفس الكلام ينطبق على التنظيمات فى الصناعات الأخرى أى درجة الاتفاق والمواءمة بين طبيعة الظروف التى يعمل فيها التنظيم وبين نوع الهيكل التنظيمى المهم فى تحديد درجة نجاح أو فشل التنظيم كما يلى :

الصناعة	الظروف	التنظيم الموحد	درجة النجاح
صناعة البلاستيك	متغيرة باستمرار	ميكانيكى	فاشل
صناعة البلاستيك	متغيرة باستمرار	ميكانيكى	فاشل
صناعة الالكترونيات	متغيرة باستمرار	عضوى	ناجح
صناعة الالكترونيات	متغيرة باستمرار	عضوى	ناجح

ويلاحظ هنا أنه حدث تغيير جوهرى فى تفكير الكتاب فى علم التنظيم فبدلا من القول والمناداة بأن هناك تنظيم واحد لجميع الظروف ولجميع الأحوال ، بدأ المفكرون والكتاب فى التفكير بأن لكل ظروف معينة تنظيم معين مناسب . بل أن اكثر من ذلك فان داخل التنظيم أى على مستوى التنظيمات الفرعية

فان القطاعات المختلفة أو الادارات المختلفة داخل التنظيم فأنها تختلف ايضا فمثلا ادارة الانتاج قد تتعامل مع البيئة الخارجية (قطاع الفن الصناعى والتكنولوجى) الذى قد يختلف فى الظروف الخاصة وتتعامل ادارة التسويق مع قطاع السوق ، مستهلك ، منافس ، تختلف فيها الظروف وبالتالى يؤثر ذلك على طبيعة التنظيمات المختلفة داخل التنظيم التى تتعامل مع هذه القطاعات كما يلى :

البيئة الخارجية

قطاع الفن الصناعى	القطاع التجارى	قطاع البحوث والعلوم
ماكينات / عدد / الآت	عملاء / مناقشة	جامعات / مراكز بحوث
درجة التغيير محدودة	درجة التغير متوسطة	درجة التغير عالية
تنظيم ادارة الانتاج داخل المشروع ميكانيكى	تنظيم ادارة التسويق داخل المشروع خليط	تنظيم ادارة البحوث داخل المشروع مرن

وهكذا قد نتوقع ان تختلف تصرفات الأفراد داخل المشروع وكذلك ميولهم واتجاهاتهم باختلاف البيئة التى يتعاملون معها . بينما فى ادارة الانتاج يكون التركيز على الانتاج فى ظروف عالية من حيث درجة التأكد خصوصا أن البيانات عن الانتاج وعن العدد والآلات والماكينات متوافرة وبالتالى يمكن التخطيط بدرجة عالية من الدقة .

اما ادارة التسويق فلان البيانات عن السوق قد تختلف بدرجة أكبر من بيانات الانتاج ولكن أقل من بيانات البحوث من وقت الآخر فان التخطيط يكون بشكل تقريبى وهكذا .

على اى حال ما يهمنا هنا هو أن كل ادارة فى المشروع تقوم بدراسة البيئة التى تعمل فيها فاذا كانت بيئة تتميز بالثبات والاستقرار فان وظيفة الادارة تكون روتينية أى درجة التعليم اللازمة لأداء هذه الوظيفة محدودة جدا وبالتالى يمكن تحديد بصفة قاطعة المسئوليات والاختصاصات ويكون الاتصال بشكل راسى وهكذا . أما اذا كانت وظيفة الادارة تعليمية لأن الادارة تتعامل مع بيئة تتميز بالتغيير من وقت الآخر فهنا لابد من أن تكون وظيفة الادارة تعليمية حتى نستطيع أن نتعلم خصائص هذه البيئة المتغيرة من وقت الآخر والعمل على تفهم هذه الخصائص باستمرار حتى تستطيع أن تقوم باشباع رغبات هذه البيئة المتغيرة ولما كان التغيير مستمرا (البيانات متغيرة) فان الوظيفة ستكون تعليمية باستمرار Continuous Learning ويلاحظ أن شرط التعليم اساسا لتطور المشروع ونموه ، أما اذا تجاهل المشروع تلك الوظيفة فان المشروع سيجد نفسه ينتج سلع وخدمات لمجتمع غير موجود وبالتالى سيقف نموه ان آجلا أو عاجلا أما المشروع الذى يعمل فى ظروف ثابتة مستقرة فانه قد تعلم طبيعة ظروف البيئة التى يعمل فيها ولما كانت هذه الظروف ثابتة فانه لا يحتاج الى أن يتعلم باستمرار وهنا تصبح وظيفته روتينية كما يلى :

مشروع ا	مشروع ب
الوظيفة الرئيسية روتينية	الوظيفة الرئيسية تعليمية
الهيكل التنظيمى جامد	الهيكل التنظيمى مرن

هنا نجد أن الهيكل التنظيمى الجامد هو احسن هيكل تنظيمى لخدمة المشروع أ أما الهيكل التنظيمى المرن فانه سيقوم بتهيئة المناخ والظروف التى من خلالها سوف تتم العملية التعليمية ومن هنا يمكن القول ان لكل ظروف معينة هيكل تنظيمى مناسب .

* * *

الاستثمار الخاص فى ظل قانون الاستثمار والمناطق الحرة بعد تعديله

د. وهبى غبريال

بصدور قانون الاستثمار رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ الخاص باستثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحـــرة بدأت مصر سياســـة جديدة لتشـــجيع الاستثمار الأجنبى بهدف دعم التنمية الاقتصادية

د. وهبى غبريال
الهيئة العامة للاستثمار العربى والاجنبى والمنــاطق الحـــرة

سبق أن نشرنا عدة بحوث كان آخرها بعنوان : « ادارة الاستثمار الاجنبى الخاص فى الدول النامية » نشر فى العدد الرابع ابريل ٧٩ المجلد الحادى عشر .

فى البلاد . وكان لصدور القانون أثره الواضح فى حفز التطلعات ســـواء من جانب المستثمرين الاجانب أو من جانب الجهات الرسمية فى مصر . ولا شك أن السوق الكبيرة التى تتمتع بها مصر وانخفاض مستوى اجور العمال نسبيا وتدفق الاموال البترولية الى المنطقة العربية ، كل ذلك كان من شأنه حفز كثير من الشركات الاجنبية على ايفاد ممثليها الىمصر لاستكشاففرص الاستثمار ذات الطابع الثلاثى : أى استخدام المال العربى والتكنولوجيا الغربية والعمالة والموارد المصرية . وكان تدفق وصـــول ممثلى هذه الشركـــات من العلامات التى بعثت الأمل فى امكان قيامشروعات كبيرة فى فترة قصيرة نسبيا .

والواقع أن هذه التوقعـــات لم تتحقق خلال السنوات الاولى بالكامل ، وطبيعى أن معدلات التنفيذ كانت تسير فى تباطؤ نسبى ، وهو ما يرجع الى بعض العــوامل الهامــة مثل الاعتبــارات السياسية ، وضعف الخدمات والمرافق ، وضعف الحوافز التى قدمها قانون الاستثمار (قبل تعديله) بالاضافة الى بعض المعلومات الادارية . ومن الجانب الرسمى بدأت السلطات تشعر أن كثيرا من المشروعات التى قدمت لم تكـــن فى صــالح الاقتصاد القومـــى ولم تزد عن مجرد محاولات مقنعة لبيع التكنولوجيا الاجنبية .

ومع ذلك فان السنوات الثلاث الاولى شهدت تقدما ملحوظا ، وحتى ٣٠ يونيــو ١٩٧٧ كانت هناك مجموعة من المشروعات بلغت ١٦١ مشروعا بدأت الانتـــاج الفعلى تبلغ رؤوس أموالهـــــا حوالى ٢٦٢ر٥ مليون جنيه (منها حوالى ٢١١ مليونا بالعمــلة الأجنبية) بالاضــــافة الى ١٥٨ مشروعا تبلغ رؤوس اموالها ٦٩٢ مليون جنيه (منها ٤٣٣ مليون جنيه بالعملة الاجنبية) كانت فى مرحلة التنفيذ . وتركزت الانشطة بصفة عامة فى قطاع البنوك وشركات الاستثمار والمشروعات السياحية وبعض شركات الاســكان ، أما عن المشروعات الصناعية فكان نصيبها ضئيلا ودون التوقعات بكثير .

والواقع أن الثلاث سنوات الاولى كانت بمثابة فترة « مواءمـــة » لكل من الحكومـــة والشركات الاجنبية على حد سواء . وطبيعى اننا كنا نحتاج الىذلك بعد فترة انغلاق استمرت أكثر منعشرين عاما وبدأ كل من الطرفين محاولة التعرف اكثر على الطرف الآخر . فقد اكتسبت الســلطات المعنية خلال هذه الفترة خبرة أكثر فى التعامل مع الشركات متعــددة الجنســية وبدأت بحث الاساليب التى من شـــأنها جذب راس المـــال الاجنبى ، ومن الناحية الاخرى فان الشركات الاجنبية بدأت تحس أنها فى استطاعتها التغلب على كثير من المشكلات القائمة بل وفى استطاعتها العمل فى ظل الظروف القائمة فعلا .

وخلال هذه السنوات الاولى بدأت الشركات الاجنبية والمؤسسات الدولية حوارا جادا مـــع الحكومة المصرية حـــول العقبات التى تعـــوق سياسة الانفتاح . وتركزت كافة المناقشات حول القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ الذى اصبح يمثــل فى نظرهم جوهر سياسة الانفتاح . وانتهى الامر الى الاقتناع بأهمية تعديل القانون ٤٣ لســـنة ١٩٧٤ فى ضــــوء ما أســـفرت عنه المناقشــــات والتوصيات ، وصدر القانون ٣٢ لسنة ١٩٧٧ فى ١٦ مايو ١٩٧٧ معدلا قانون الاســـتثمار ٤٣ لسنة ١٩٧٤ .

وتركزت التعديلات التى أدخلها القانون ٣٢ لسنة ١٩٧٧ على اضافة بعض المجالات الى تلك التى نص عليها القانون الأصلى مع ازالة كثير من الصعوبات وتوضيح النصـــوص التى كانت تتسم ببعض الغمــوض والتى كانت الشركات الاجنبية ترى فيها أمورا تعوق الاستثمار الاجنبى فى مصر . ويعتبر القانون ٣٢ لسنة ١٩٧٧ بداية مرحلة جديدة فى سياسة الانفتاح ، وسوف نعالج فى هذه الدراسة تجربة السنوات الثلاث الاولى ثم نتطرق بعد ذلك الى التعديلات التى ادخلها القانون ٣٢ لعام ١٩٧٧ .

اولا : تجربة الثلاث سنوات الاولى فى ضوء احكام القانون ١٩٧٤/٤٣

اذا نظرنا الى القانون ١٩٧٤/٤٣ واللائحة التنفيذية للقانون نجد أنه كان يهدف الى تحقيق ثلاثة أركان :

(أ) تحديد مجالات الاستثمار .

(ب) تحديد الضمانات والمزايا التى يقدمها القانون

(ج) ايجاد الجهاز المناسب الذى يتولى عملية تنفيذ أحكام القانون .

وسوف نحاول أن نوضح المشاكل التى واجهت المستثمرين بالنسبة لكل من هذه الاركان .

(أ) طبيعة الاستثمارات المطلوبة :

نص قانون الاستثمار على ضرورة الموافقة على أى مشروع استثمارى قبل تنفيذه الفعلى ، ومع ذلك لم يوضح القانون طبيعة المشروعات المقبولة على وجــه التحديد ولم يوضــح أيضا المبادىء التفصيلية التى يتم تطبيقها لدى تقييم المشروعات ، ولكنه أكتفى بتحديد المجالات التى يتم فيها قبول المشروعات مثل «الصناعة والتعدين والطاقة والسياحة والنقل والمشروعات الاخرى» دون تحديد الاولويات المفتوحة أمام رأس المال الاجنبــى .

وركز القانون أساســا على طبيعة المــال المستثمر فى المشروعات ، بل واعتبر ان المــال المستثمر هو بمثابة تدفق صافىللنقد الأجنبى دون تحميل احتياطيات البلاد من النقد الاجنبى لخدمة المشروعات بأية أعباء الا فى أضيق الحدود . وعلى سبيل المثــال فانه بصرف النظر عن جنسـية المستثمر فان النقد الاجنبى أو الاصول المستوردة من الخــارج تعتبر فى مفهــوم القانــون « مالا مستثمرا » . وبالاضافة الى ذلك فان القانون عمد الى تشجيع المشروعات التى تحقق أكتفاء ذاتيا من النقد الاجنبى عن طريق الصادرات . وعلى ذلك فانه من الناحية العملية يمكن القول بأن التركيز كان أساسا يتجه الى المشروعات الموجهة للتصــدير والتى تســتطيع مواجهــة احتياجاتها من النقد الاجنبىاللازم لخدمة القروض واســتيراد احتياجاتها من الخــارج وتحويــل أرباحها .

وعلى الرغم من أن القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ (قبل تعديله) قد نص فى المادة ٢٢ (٢) على أن المشروعات الأساسية ذات الأهميــة الخاصــة للاقتصاد القومى والتى لا تتجــه الى التصدير يمكنها تحويل صافى أرباحها بالكامل ، فان تحديد مفهوم « المشروعات الاساسية » لم يتم توضيحه، وحتى نهاية ١٩٧٧ لم يتم الموافقة على مشروع واحد تحت هذه الصفة .

وعلى الرغم أيضا من أن القانون ٤٣ (قبل تعديلــه) لم ينص صراحة على عــدم الترحيب بالمشروعات التى تحل محل الواردات ، الا أن القيود التى فرضهــا على ضرورة توافر النقــد الاجنبى اللازم لمقابلة تحويــل الارباح وســداد المصروفات المستحقة فىالخارج أبعدت المستثمرين حقيقة عن هذا المجــال ، وساد الاعتقــاد بأن مطالبة المشروعات بتصدير جزء على الاقل من انتاجها سوف يضمنالوصول الى الجودة المناسبة واستخدام التكنولوجيا الحديثة لمواجهة السوق العالمى .

وبالاضافة الى ذلك فقد واجه المستثمرون مشكلة أكثر حدة وهى مشكلة ســعر الصرف بالنسبة لراس المال لدى دخوله ثم سعر الصرف الذى يطبق لدى استرداد رأس المال وتحويل الارباح . وكان الوضع آنئذ (قبل تعديل القانون) يتلخص فى وجود سعرين للصرف احدهما رسمى (٥ر٢ دولار للجنيــه) والآخر سعر الســوق الموازية (٤٤ر١ دولار للجنيه) ، وكان القانون ينصعلى تحويل رأسالمال المستثمر فى المشروعات المــوافق عليهــا على أســاس ســعر الصرف الرسمى .

وقد رأى المستثمرون أن استخدام الســعر الرسمى معناه تقييم استثماراتهم بأقل من قيمتها الحقيقية ، وأنه لن يكون من العدالة استخدام هذا السعر فى المشروعات المشتركة مع الشركاء المصريين ، وبالتــالى فقد حاول المســتثمرون الأجانب تجنب ما قد يلحقهم من أضرار نتيجــة استخدام هذا السعر عن طريق التقليل بقــدر الامكان من حجم استثماراتهم النقدية ، مع محاولة تعلية قيمة استثماراتهم العينية وتقييم مساهمة شركائهم المحليين بأقل من قيمتها الحقيقية واعتبار التكنولوجيا كجزء من رأس المال المستثمر .

وبدت هذه المشــكلة أكثر تعقدا بالنســبة لاسترداد رأس المــال والارباح ، فبينمــا نص القانون ٤٣ على أن تحويل رأس المال المستثمر الى البلاد يتم على أساس سعر الصرف الرسمى،

نجده قد نص ايضا على استرداد رأس المال على أساس « سعر الصرف السارى » ولم يأت بنص صريح يفسر بموجبه تغيير «سعر الصرف السارى» وهل هو السعر الرسمى أو سعر الصرف فى السوق الموازية ، وطبيعى أن تطبيق سعر السوق الموازية على اعادة تحويل رأس المال المستثمر الذى تم احتسابه من قبل على أساس سعر الصرف الرسمى كان يعنى الحاق خسارة تعادل حوالى ٥٠٪ من قيمة الاستثمار ذاته . وزاد الموقف سوءا أن القانون لم يحدد سعر الصرف الذى يتم بموجبه تحويل الارباح ولم يشر حتى الى تعبير « السعر السارى » ، وكان تحويل الارباح على اساس سعر السوق الموازية معناه ايضا تحويل نصف عائد الاستثمار طالما ان الاستثمار الأصلى تم تقييمه على أساس سعر الصرف الرسمى . وفى ضوء أهمية المشروع بات واضحا للمسؤلين أن هناك مشكلة حقيقية حول موضوع سعر الصرف وأن الامر يتطلب تعديل القانون ذاته .

(ب) الحوافز والمزايا والاعفاءات :

نص القانون ٤٣ اسوة بقوانين الاستثمار الاخرى على عدد من المزايا والحوافز والاعفاءات لتشجيع تدفق رأس المال العربى والاجنبى للبلاد . وفى هذا الصدد فقد نص القانون على عدد من المزايا للمشروعات المقامة فى داخل البلاد وعدد آخر من المزايا للمشروعات المقامة فى المناطق الحرة .

١ — الحوافز المالية : وقد نص القانون على اعفاء المشروعات التى تقام داخل البلاد من ضريبة الارباح التجارية والصناعية لمدة خمس سنوات يمكن مدها الى ثمان سنوات اعتبارا من تاريخ بدء الانتاج . ولما كانت هذه المدة قد لا تتناسب المشروعات التى تتطلب وقتا طويلا تتمكن بعده من تحقيق أرباح ، فقد كان من رأى بعض المستثمرين مد فترة الاعفاء الضريبى أو احتساب هذه الفترة من أول عام يحقق فيه المشروع ارباحا .

وبالنسبة للمستثمرين الامريكيين فقد وجدوا أن الاعفاء الذى نص عليه القانون سوف يكون عديم الجدوى فى ضوء قوانين الضرائب السارية فى الولايات المتحدة حيث أن القانون المصرى اشترط لمنح الاعفاء الضريبى « الا تصبح الارباح محل الاعفاء خاضعة فعلا للضرائب فى دولة المستثمر الاجنبى أو الدول الاخرى التى قد تحول اليها هذه الارباح » .

وكان الهدف من وضع هذا النص فى القانون هو التأكد من ان الخسارة التى تتحملها الخزانة المصرية نتيجة هذا الاعفاء الضريبى سوف يستفيد منها المستثمر ذاته وليست اية حكومة اجنبية اخرى .

والواقع أن هذه المشكلة لم تنشأ فى حالة المشروعات المقامة فى المناطق الحرة حيث أن القانون لم ينص على أية شروط أو توقيتات ، ومع ذلك فان هذه المشروعات واجهت مشكلة اخرى خاصة بفرض رسوم سنوية معينة على عملياتها، حيث نص القانون (قبل تعديله) على فرض رسم واحد فى المائة على البضائع التى تدخل او تخرج من المنطقة الحرة لحساب المشروع . ومن الناحية العملية فقد كانت هذه النسبة فى نظر رجال الاعمال تمثل عبئا كبيرا طالما كانت تفرض على قيمة البضائع الداخلة أو الخارجة من المنطقة الحرة وليست على الارباح المحققة بالفعل .

٢ — **المزايا النقدية :** كما سبق أن ذكرنا فان اى مشروع لا يحقق اكتفاء ذاتيا فى متطلباته من النقد الأجنبى لم يتسن له الحصول على تأكيدات بتوفير النقد الاجنبى اللازم لمواجهة هذه الاحتياجات ، ولذلك فقد كانت التيسيرات التى بدأت بتوسيع نطاق السوق الموازية فى عام ١٩٧٤ ثم السماح بتأسيس البنوك الاجنبية فى مصر ، وتأسيس « السوق التجارية » للعملة فى عام ١٩٧٦ "own exchange market" كل ذلك كان من شأنه توافر العملة الأجنبية بشكل متزايد يوما بعد آخر .

٣ — **الاعفاءات من قوانين العمل :** أعفى قانون الاستثمار الشركات المنشاة وفقا لاحكامه من القواعد التى تحكم شركات القطاع العام من حيث تمثيل العمال فى مجالس الادارة أو توزيع نسبة محددة من الارباح على العاملين . وعلى الرغم من ذلك فقد وجد رجال الاعمال الاجانب أن هناك قوانين أخرى تحد من حرية الحركة مثل القانون ١١٣ لسنة ١٩٦١ الذى يقضى بعدم جواز اقتضاء رئيس مجلس الادارة أو أعضاء المجلس مكافأة تزيد على ٥٠٠٠ جنيه فى السنة ، والقانون ٢٦ لسنة ١٩٥٤ الذى لا يجيز لاعضاء مجلس الادارة لأية شركة مساهمة العمل فى شركة أخرى الا بترخيص خاص من رئيس الجمهورية ، والقانون ٩١ لسنة ١٩٥٩ الذى لا يجيز تعيين الموظفين الا عن طريق مكتب العمل . وبات واضحا أيضا أن هناك تعديلات يجب ادخالها فى هذا المجال بما يحقق اهداف سياسة الانفتاح الجديدة .

ثانيا : تعديل القانون ١٩٧٤/٤٣

وفى مواجهة ما أثاره المستثمرون من مشاكل تواجههم بدأت الدولة تفكر فى تعديل القانون ١٩٧٤/٤٣ وذلك منذ منتصف عام ١٩٧٦ . وعلى الرغم من معظم المشاكل القانونية التى ظهرت خلال الثلاث سنوات الاولى من تطبيق القانون امكن مواجهتها عن طريق اصدار القرارات الا ان تعديل القانون ذاته ظهر كأمر لا مفر منه بعد ان بات موضع تعليق من جانب الشركات الاجنبية بالاضافة الى أن تعديل القانون ذاته يعطى قوة أكبر للقائمين على تنفيذه ويعتبر مؤشرا على ان نواب الشعب ما زالوا مصممين على دفع سياسة الانفتاح وتدعيمها . وحتى يمكن الاحتفاظ بنوع من الاستقرار بالنسبة للاطار القانونى للاستثمار الاجنبى فى مصر ، فان الحكومة فضلت الاحتفاظ بالنص الاصلى للقانون وادخال التعديلات اللازمة عليه بدلا من اصدار قانون جديد .

وحتى تحقق التعديلات المشار اليها الغرض منها رأت الهيئة العامة للاستثمار أهمية فتح حوار بين مجتمع رجال الاعمال والجهات الحكومية المعنية حتى تتمكن الجهات الحكومية من شرح التعديلات المقترحة والوقوف على الرأى ، وبما يتيح صياغة هذه التعديلات بالاسلوب الذى يخدم الهدف منها ، وعقدت سلسلة من اللقاءات والمؤتمرات انتهت الى عدد من التوصيات تم صياغتها وعرضها على الوزارة ومجلس الدولة ثم تقديمها الى مجلس الشعب حيث تمت مناقشة المواد واحدة تلو الاخرى ، وتم صدور القانون ٣٢ لسنة ١٩٧٧ الذى أصبح نافذا اعتبارا من ٩ يونيو ١٩٧٧ .

جوهر التعديلات :

كما أشرنا من قبل فان تجربة السنوات الثلاث الأولى من تطبيق القانون الاصلى أسفرت عن ظهور بعض المشاكل منها (١) المشروعات المقبولة وخاصة بالنسبة للمشروعات التى تهدف الى الاحلال فى الاستيراد (٢) تطبيق سعر الصرف المناسب (٣) تحويل رأس المال والارباح (٤) تفسير وتطبيق الاعفاءات الضريبية (٥) القيود التى يفرضها قانون الشركات وقانون العمل .

وعليه فقد حاول القانون ١٩٧٧/٣٢ التعرض لحل هذه المشاكل على الوجه التالى :

أولا : توسيع نطاق المشروعات المقبولة :

١ — مشروعات التصدير ومشروعات الاحلال فى الاستيراد

كما ذكرنا من قبل فان القانون ١٩٧٤/٤٣ كان يعطى أفضلية للمشروعات الموجهة للتصدير من حيث :

تخويلها حق تحويل الأرباح بالكامل فى حالة ما اذا تمكن المشروع من مقابلة كافة احتياجاته من النقد الاجنبى وهو ما يعنى مطالبة المشروع

بالانتاج اساسا للتصدير حتى يصبح له الحق فى تحويل أرباحه للخارج . ولعل الاستثناء الوحيد لهذه القاعدة العامة كان ينحصر فى المشروعات التى اطلق عليها فى النص القديم « المشرعات الاساسية » والتى أعطيت الحق فى تحويل ارباحها بالكامل بصرف النظر عن متحصلاتها بالنقد الاجنبى ، وهو ما يندرج تحته المشروعات التى تهدف الى الاحلال فى الاستيراد ، وعليه فان اى مشروع من هذا النوع كان له الحق فى تحويل ارباحه بالكامل اذا ما تم تصنيفه ضمن « المشروعات الاساسية » ، الأمر الذى يحظى بموافقة واحدة من قبل هيئة الاستثمار .

وعليه فقد تم تعديل المادتين ١٤ ، ٢٢ من القانون بما يسمح بتشجيع المشروعات المعوضة للواردات ، وبموجب التعديلات الجديدة أصبحت الأرباح المحققة بالعملة المحلية قابلة للتحويل الى الخارج وفقا لما يلى :

١ — لا تتطلب المادة ٢٢ (٢) اعتبار المشروعات المعوضة للواردات « مشروعات أساسية » ، واصبح من حق هيئة الاستثمار الموافقة على تحويل الارباح كليا او جزئيا وفقا لما يتم الاتفاق عليهمع المستثمر وقت منح الموافقة .

٢ — تنص المادة (١٤) المعدلة على السماح للمشروع بالحصول على العملة الأجنبية محليا عن طريق بيع العملة المحلية للبنوك وكذا بيع المنتجات فى السوق المحلية مقابل اقتضاء قيمتها بالعملة الاجنبية . كما يمكن للمشروع ايضا الحصول على العملةالاجنبية منالسوق التجارية .

٢ — المشروعات المصرية الخالصة :

لم يسمح القانون قبل تعديله بقيام مشروعات مصرية خالصة اى مملوكة بالكامل لمصريين ، ولدى تعديل القانون أصبحت مثل هذه المشروعات من المشروعات المقبولة مع تمتعها بنفس المزايا التى يتمتع بها المستثمر الاجنبى ، مع قيام هيئة الاستثمار بالنظر فى هذه المشروعات ومنح الموافقات اللازمة طالما كانت هذه المشروعات تنطبق عليها المعايير التى تراعيها الهيئة لدى النظر فى المشروعات المقدمة لها ومتابعتها اسوة بالمشروعات المشتركة .

٣ — انشطة اخرى :

سمح القانون بعد تعديله فى ١٩٧٧ بممارسة انشطة جديدة لم ينص عليها النص الأصلى للقانون ، وحتى يمكنتشجيع قطاعالتشييد والبناء والحصول على التكنولوجيا المطلوبة ، تم اضافة الأنشطة التالية فى نطاق القانون :

— نشاط التعمير فى المناطق الخارجة عن الرقعة الزراعية ونطاق المدن الحالية .

— نشاط المقاولات التى تقوم بها شركات مساهمة لا تقل مشاركة رأس المال المصرى فيها عن خمسين فى المائة .

— نشاط بيوت الخبرة الفنية المتخذة شكل شركة مساهمة بالمشاركة معبيوت الخبرةالأجنبية العالمية اذا كان يتعلق بأى من المشروعات الداخلة فى المجالات المسموح بها وفقا للقانون والتى تعتبر هذه الخبرة من مقتضياته .

ثانيا : سعر الصرف

وحتى يمكن انهاء الجدل الذى استمر لفترة طويلة حول تعدد أسعارالصرف للجنيه المصرى، فان القانون ٣٢ لسنة ١٩٧٧ تضمن مادة جديدة (رقم ٢ مكرر) تقضى بتحويل المال المستثمر الى جمهورية مصر العربية واعادة تصدير وكذلك تحويل الارباح المحققة الى الخارج وذلك باعلى سعر معلن للنقد الأجنبى القابل للتحويل ، ويسرى ذلك على المال المستثمر اللازم لشراء الأراضى والعقارات التى تمثل جزءا متكاملا من الأصول الراسمالية للمشروعات التى توافقعليها هيئة الاستثمار .

وبالنسبة للمشروعات التى سبق لها تحويل رأس مالها الى مصر قبل تعديل القانون (اى

تم تحويل رؤوس أموالها بالسعر الرسمى) فقد أفرد لها القانون ٣٢ لسنة ١٩٧٧ مادة مستقلة (المادة الخامسة) التى تنص على أنه يجوز باتفاق الشركاء المثلين لثلاثة أرباع رأس المال على الأقل فى المشروع أو بقــرار من الجمعية العمومية غير العادية بحسب الأحــوال اعادة تقييم حصصهم فى المشروع فى حدود ما تم تحويله منها ، وفى هذه الحالة يكون للمشروع زيادة قيمة الحصص أو اصدار أسهم مجانية بما يعــادل فروق اعادة التقييم ودون أن يكون لذلك أثرعلى حقوق التصويت ، ولا تخضع عملية اعــادة التقييم وزيادة قيمة الحصص أو اصدار الأسهم المشار اليها لأية ضرائب أو رسوم .

واذا لم يتسن اعــادة التقييم على نحــو ما سبق تظل قيمة الحصص أو قيمة ما تم تحويله منها بحسب الأحوال على ما هى عليهمحسوبة بالسعر الرسمى الذى تم تحويلها على اساسه، كما تظل نسبة المشاركة فى الأرباح المحددة على أساس تلكالقيمة عند قبولالمشروع دونتعديل، وتوزع الأرباح الناتجة عما تم تحويله على اساس نسبة المشاركة المشار اليها .

ثالثا : تحويل رأس المــال

وبالاضافة الى انهاء مشكلة تعــدد ســعر الصرف ، عالج القانون المعدل مشكلة القواعد الخاصة باعادة تحويل رأس المال . فقد نص القانون الأصلى على تقييــد عملية تحــويل رأس المال وذلك باحتساب قيمة المــال المستثمر واضافة نسبة تحددها هيئة الاستثمار لمواجهة أى ارتفاع يكون قد طرأ على قيمة الاستثمار . وقد ألغى القانون بعد تعديله هذه القيود وأصبح للمستثمر الحق فى تحويل المال المستثمر فى حدود قيمة الاستثمار عند التصفية أو التصرف فيه . وعلى الرغم من أن المستثمر يستطيع اعــادة تصدير المال المستثمر أو التصرف فيه بشرط أن يكون قد مضى على ورود المــال خمس سنوات على خمسة أقساط سنوية ، الا أن القانون قد اتاح للمستثمر تحويل المال المستثمر كله اذا كان رصيد المستثمر فى حسابه المفتوح بالنقد الاجنبى يسمح بذلك أو اذا كان قد تصرف فيه مقابل نقد أجنبى حر بشرط اخطار هيئة الاستثمار بهذا التصرف . كما يجوز أيضا بيع الأسهم المقومة بعملة أجنبية فى البورصة المصرية بنقد أجنبى حر وفى هذه الحالة يحول ناتج البيع لحساب البائع الى الخارج دون قيود .

ويجوز أيضا للمستثمر التصرف فى أمواله أو جزء منها الى آخر بعملة محلية ، ويحل المتصرف اليه محل المستثمر الأصلى فى الانتفاع بأحكام القانون باستثناء حقوق التحويل المنصوص عليها فى القــانون .

رابعا : الحوافز المالية

(أ) الاعفاءات الضريبية :

تحدد المادة ١٦ من القانون المعدل الاعفاءات الضريبية التى تتمتع بها المشروعات وأوضحت دون لبس أن الأرباح التى توزعها المشروعات تتمتع بالاعفاء من الضريبة على ايرادات القيم المنقولة ومن الضريبة على الأرباح التجــارية والصناعية ومن الضريبة العامة على الايراد . واضافت المادة ١٦ نصا يقضى باعفاء مشروعات التعمير وانشاء المدن الجــديدة واستصــلاح الأراضى لمدة عشر سنوات يجــوز مدهــا الى خمسة عشر عاما . وبمــوجب النص الجــديد أصبحت أرباح المشروعات معفاة من الضريبةعلى الأرباح التجارية والصناعية بصرف النظر عن السياسة الضريبية المطبقة فى دولة المستثمر ، وقد كان النص الأصلى فى القانون قبل تعــديله يقضى بعدم الاعفاء من هذه الضريبة اذا ترتب على هذا الاعفاءاخضاع الأرباح المعفاة للضرائب فى دولة المستثمر ، وهو ما كان يصعب التحقق منه عمليا . ومع هذا اشترط القانون المعــدل لسريان الاعفاء من الضريبة العامة على الايراد

الا يصبح الايراد محل هذا الاعفاء خاضعا فعلا لضريبة مماثلة فى دولة المستثمر الأجنبى ، وتقضى المادة ١٧ من القانون المعدل باعفاء الأرباح التى يوزعها المشروع من الضريبة العامة على الايراد وذلك بنسبة ٥٪ من القيمة الأصلية لحصة الممول فى رأس مال المشروع وذلك بعد انقضاء مدة الاعفاء الأصلية والتى يسرى خلالها الاعفاء الكامل من هذه الضريبة على الارباح التى توزعها المشروعات .

(ب) اعفاءات جديدة للعاملين الأجانب :

كذلك تقضى المادة (٢٠) من القانون المعدل باعفاء الأجور والمرتبات والمكافآت التى يحصل عليها الخبراء والعاملون الأجانب من الضريبة العامة على الايراد وهو ماكان يسرى فقط على العاملين الأجانب فى المناطق الحرة قبل تعديل القانون .

(جـ) تعديل الرسوم فى المناطق الحرة :

ذكرنا من قبل أن اقتضاء رسم بواقع ١٪ من قيمة السلع الداخلية الى المنطقة الحرة أو الخارجية منها لحساب المشروع كان أمرا غير مناسب وخاصة بالنسبة للمشروعات التى لاتغل ربحا عاليا ، ولذلك فقد اقتضى الأمر تعديل القانون بحيث يصبح هذا الرسم (١٪) هو الحد الأقصى الذى يتم اقتضاؤه ، وأصبح للمشروع الحق فى سداد رسم دون هذا الحد وفقا لمعدل ربحيته والظروف الأخرى التى تقتضى ذلك . أما عن المشروعات التى لا يقتضى نشاطها الرئيسى ادخال واخراج سلع فانها تخضع لرسم لا يتجاوز ٣٪ من القيمة المضافة التى يحققها المشروع سنويا .

وقد قدمت المادة ٣٧ المعدلة حافزا اضافيا للمشروعات الصناعية التى تعمل فى المناطق الحرة حيث قضت بتخفيض الرسوم الجمركية المستحقة على البضائع التى تستورد للسوق المحلى الى النصف اذا ما بلغت المكونات المحلية فى هذه البضائع ٤٠٪ أو اكثر .

خامسا — اعفاءات جديدة من قانون الشركات وقانون العمل :

وفى محاولة لتيسير العمل وتحرير المشروعات الاستثمارية من القيود التى لا تتمشى مع طبيعتها فقد تم تعديل المادتين ١١ ، ١٢ من القانون بحيث تم تحرير هذه المشروعات من قيود انتخاب العمال فى مجالس ادارتها ، وكذلك من احكام القانون ١١٣ لسنة ١٩٥٨ الذى يشترط عدم التعيين بأكثر من ١٥ جنيها الا بامتحان مسابقة ، وحررها أيضا من شرط تعيين العاملين عن طريق مكاتب استخدام العاطلين والعمال ، مع استثناء الشركات المساهمة من بعض أحكام قانون الشركات رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ وأجاز زيادة ما يتقاضاه أعضاء مجلس الادارة أو العاملون عن ٥٠٠٠ جنيه فى السنة .

سادسا — النواحى التنظيمية :

كان الأثر المباشر الوحيد لقانون ٣٢ لسنة ١٩٧٧ فى المجال التنظيمى هو توسيع اختصاصات الهيئة العامة للاستثمار وهى الجهة المناط بها تطبيق أحكام القانون ١٩٧٤/٤٣ بحيث يشمل ذلك النظر فى المشروعات المقدمة من القطاع الخاص المصرى بالاضافة الى تلك المقدمة من الشركات الأجنبية والمشروعات ذات الطابع المشترك . ولذلك فقد تم تعديل اسم الهيئة بما يتفق مع ذلك وأصبح اسمها الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة بعد ان كانت « الهيئة العامة لاستثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة » .

أما عن الأثر غير المباشر للقانون فقد كان فى الواقع محصلة للحوار الذى دار لفترة طويلة مع رجال الأعمال وانتهى الى التعديلات التى تضمنها القانون ١٩٧٧/٣٢ ، بالاضافة الى الخبرة التى اكتسبتها الهيئة خلال السنوات الثلاث الأولى بعد صدور قانون الاستثمار عام ١٩٧٤ ،

ونقصد بذلك التغير الذى طرأ على سياسة الهيئة ذاتها والتحول من مجرد النظر فيما يقدم اليها من طلبات والبت فيها الى الترويج لمشروعات محددة مطلوبة للاقتصاد القومى ويتم ذلك بعد الاتصال بالجهات الفنية المعنية واعداد الدراسات المبدئية لهذه المشروعات والترويج لها فى الداخل والخارج .

ولا يفوتنا هنا أن ننوه الى ما بذلته الهيئة من أجل تقديم كافة الخدمات اللازمة للمستثمر فى مبنى الهيئة ذاته بعد أن أصبحت كافة الجهات الحكومية التى لها علاقة بالمستثمر لها مكاتب خاصة بها فى مبنى الهيئة مثل مصلحة الشهر العقارى ووزارة العمل والضرائب والجوازات والجنسية وغيرها مما يسهل العمل ويقلل من الجهد والوقت ويعطى انطباعا حسنا عن مستوى الأداء الحكومى .

وقد يكون من المناسب هنا أن نشير الى أن أسلوب العمل بالهيئة يقضى بالبت فيما يقدم من طلبات خلال ثمانية أسابيع على الأكثر اذا كان الطلب المقدم مستوفيا للبيانات المطلوبة ومدروسا بأسلوب جيد ، وتستعين الهيئة برأى الجهات الفنية المعنية وفقا لطبيعة المشروع المقدم ثم تقوم باجراء تقييم اقتصادى للمشروع ، وتعرض النتيجة بعد ذلك على مجلس ادارة الهيئة الذى يعقد شهريا بصفة دورية ، ويمنح المشروع مهلة ستة شهور لاتخاذ الخطوات التنفيذية التى تثبت مدى جديته فى التنفيذ ويجوز مد هذه الفترة بقرار من مجلس ادارة الهيئة .

★ ★ ★

المدير وتعددية الأدوار

د. زيدان عبد الباقى

[للمدير .. أدوار متعددة : فى مجال عمله .. ومع مرءوسيه .. وبين زملائه .. ومع رؤسائه .. ومع أصدقائه فى النادى .. وداخل أسرته .. الخ فما هى تلك الأدوار وغيرها على وجه التحديد ؟ ... ان الاجابة عن هذا السؤال هى موضوع هذا المقال ، الذى تناول فيه كاتبه شخصية المدير بالتحديد الدقيق ، بالاضافة الى تحديد مفهوم « الادارة » ... ثم تناول دور المدير كحلقة اتصال بين أجهزة البحوث والتخطيط والمتابعة . وناقش مسألة تعدد الأدوار كخاصية مركزية تحتاج من كل مدير ، الالمام بماهية كل دور من الأدوار التى يناط به القيام بها ، حتى لا تختلط الادوار فى ذهنه ، ويعجز المتعاملون معه عن معـرفة هويته أو اتجاهاته أو ميوله أو حتى آرائه وأفكاره .. الخ ، وبالاضافة الى ذلك حددالكاتب أهم نماذج أدوار المدير بالتفصيل الموجز ، ومن النماذج التى عرض لها : دور المدير كمدير — دور المدير فى الأسرة — الدور المستدمج للمدير — الدور المتوقع للمدير — دور المدير الملزم — المدير وتبنى الدور — المدير ومركب الدور — المدير والأدوار المتعـددة — المدير والأدوار المتبادلة ... ولعل من الأفضل أن نترك الكاتب معك عزيزى القارىء ...]

ان موضوع الأدوار المتعددة Multiple Roles التى يمارسها الشـخص الواحد لمجمـوعة من واجبات وطبقة بعينها تبدو أكثر وضوحا فى وظيفة « المدير » . ولهذا فان احتياج هذه الوظيفة الى شخصية ذات سمات محـددة من الأمور التى لا تحتاج الى برهان ، فتلك قضية باتت أشـبه بالبديهيات .

د. زيدان عبد الباقى

استاذ علم الاجتماع المساعد بكلية العـلوم الاجتمـاعية جامعة الامام ابن سعود الاسلامية

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها بعنوان: « التنافس الادارى الاجتماعى » نشر فى العدد الثالث يناير ٨٠ — المجلد الثانى عشر .

الدور :

يستخدم مفهوم « الدور » فى علم الاجتماع وفى علم النفس الاجتماعى وفى غيرهما من العلوم والفروع بمعان متنوعة وان لم تكن متناقضة ، فمفهوم الدور ينطلق كمظهر للبناء الاجتماعى على وضع اجتماعى محدد، يتميز بمجموعة من الصفات الشخصية والأنشطة التى تخضع لتقييم معيارى الى حد ما ، قبل أولئك الذين يكونون فى الموقف الاجتماعى ومن قبل الآخرين .

ويعرف « الدور » من جهة أخرى كعنصر فى عملية التفاعل الاجتماعى ، وهو هنا ما يشير الى نمط متكرر من الأفعال المكتسبة التىيؤديها شخص معين فى موقف من مواقف التفاعل الاجتماعى . هذا ويتركز الدور — كنموذج — حول بعض الحقوق والواجبات ، بمعنى أنه يرتبط بوضع محدد للمكانة الفردية داخل الجماعة أو الموقف الاجتماعى المعين . ومن ثم فان دور الشخص يتحدد فى هذين المجالين « الجماعة — والموقف الاجتماعى » على أساس مجموعة من التوقعات التى يعتنقها الآخرون ، ويشترك معهم الشخص نفسه فى اعتناقها .

ويربط « رالف لينتون » بين مفهوم « الدور » ومفهوم « المكانة » Status على أساس أن « المكانة هى مجموعة الحقوق والواجبات » وأن « الدور هو المظهر الدينامى للمكانة » . فممارسة هذه الحقوق والقيام بتلك الواجبات هو ما يفهم منه القيام بالدور(١) . وقد اقر هذا التحديد لمفهوم الدور كل من «بارسونز» فىكتابه بعنوان «النسق الاجتماعى » و «رادكليف براون» فى كتابه بعنوان « البناء والوظيفة فى المجتمع البدائى » وكذلك « روبرت ميرتون » فى كتابه بعنوان « النظرية والبناء الاجتماعى » .. الخ .

وشخصية المدير ينبغى أن تكون « وحدة متكاملة من الصفات والميزات الجسمية والعقلية والاجتماعية والمزاجية التى تبدو فى التعامل الاجتماعى للفرد ، والتى تميزه عن غيره من من الأفراد تمييزا كاملا(٢) » وعلى ذلك فانه لما كان لكل فرد — فضلا عن المدير — أوضاع كثيرة داخل المجتمع ، فهو — لذلك — يؤدى مجموعة من الأدوار المتباينة . وما دامت وحدة الذات تتطلب درجة معينة من التكامل السلوكى والقيمى ، فان الشخص يميل الى التأثير فى طريقة أدائه لأدواره المتعددة . ومع ذلك فان اداءه لن يتطابق على نحو دقيق مع توقعات الآخرين ، ولن يتمكن من مواجهة كل التوقعات التى يعمل على تكوينها كحصيلة ذاتية خاصة به .. وشخصية بهذه السمات لا تتأتى من فراغ ، وانما هى نتائج تفاعل « صاحبها » المستمر مع عناصر حضارته الاجتماعية والثقافية والبيئية . وهى فى جوهرها نبت وترجمة واقعية لكيان الجماعة النفسى والاجتماعى والثقاق القائم ، أى هى نتاج للتفاعل مع قيم ومعايير ومبادىء وأهداف وآداب وعادات وتقاليد اجتماعية للجماعة . ومن ثم فان الثقافة — أى التراث الاجتماعى — هى التى تساهم فى تشكيل النسق القيمى لدى الفرد ، بما تنطوى عليه من أفكار واتجاهات واطارات مرجعية ومعتقدات اجتماعية ، كما تمده بالأسس السليمة للعلاقات والمعاملات فى المجتمع .

واذا كنا قد حددنا — بصفة مبدئية — السمات الأساسية للمدير .. فما هى ، على وجه الدقة ، المهام التى يجب على المدير القيام بها ؟ .. انها فى كلمة واحدة « الادارة » ولكن ما هى الادارة ؟ .. الادارة بالمعنى الاجتماعى هى « عملية تخطيط وتنظيم وتنسيق وتوجيه عوامل الانتاج فى مشروع اقتصادى أو هيئة للخدمات » وينطبق هذا المصطلح فى نفس الوقت على « المنظمين » فى التسلسل الهرمى ، والمنفذين لعملية الادارة ذاتها ، أى الذين يقومون

---

(١) The Study of Man. Appleton-Century - New York, 1936, pp. 113 - 114.

(٢) دكتور زيدان عبد الباقى : علم النفس الاجتماعى فى المجالات الاعلامية ، مكتبة غريب ، القاهرة ١٩٧٩ صفحة ٢٣١

بأداء هذه الوظائف أو المهام الوظيفية . ومما تجدر الاشارة اليه ان التسلسل الهرمى الادارى فى أى تنظيم رسمى ، يستمد سلطته ومسئولياته من وظيفته ، اى من علاقة مكانته بالتنظيم ولا يستمدها من أية خصائص أو مميزات أخرى كالملكية ، او المولد ، او الصفات الموروثة ، أو القوة العسكرية . كما أنه لا يستمد وضعه من السلطة التى توفرها المعرفة المتمازة او اختبارات الأداء أو الانجازات الموضوعية والمتفق عليها اجتماعيا . ومعنى ذلك أن مكانة التسلسل وقوته ومسئولياته تعتمد على ما يقوم به من وظائف أساسية دون غيرها .. وينطبق هذا التحديد على مجتمعات « المشروعات الحرة » أو مجتمعات «الاشتراكيةالديمقراطية» أو «الدول الشمولية(١) » ومن جهة أخرى فان « الادارة » هى التى « تختص بماذا وكيف ؟ » أما « ماذا ؟ » فهى موضوع الادارة ، وهى المعرفة الفنية عن مجال من مجالات العمل يستطيع الادارى أن يتولى ادارته . و «كيف ؟» هى الطرق الفنية فى الادارة، وهى المبادىء التى تنفذ تبعا لها البرامج الانتاجية، ويتحقق بمقتضاها بلوغ الأهداف . وهاتان الكلمتان « ماذا وكيف ؟ » بالتعريف الاجرائى السالف الذكر تشكلان ما يسمى « بالادارة »(٢)

والادارة بهذا التعريف تعتبر مسئولة عن نجاح وبقاء واستمرار المنظمة . ومن ثم فان عليها أن تعمل جاهدة حتى يكون « الاتصال » على الدوام مستوعبا ما تفكر فيه ، وما تخطط له . ذلك أن أهداف اى منظمة تقع خارجها ، بمعنى أن النتائج لا تتحقق فى « الداخل » وانما فى « الخارج » الذى تخدمه المنظمة ومادام هناك ارتباط واضح أى اتصال واضح « بين الداخل والخارج » بالنسبة للمنظمة ، فانها — لكى تحقق أهدافها ، وتدرك النجاح المنشود ، يجب أن يشكل الاتصال جانبا لا غنى عنه فى عملية صنع القرار .

ومن هنا يمكن القول ان « الادارة » قد أصبحت « مهنة » Profession يندر من يضطلع بأعبائها بكفاية واقتدار ، فهى مهنة لا تختلف عن مهنة الهندسة أو الطب أو القضاء .. والذى يدعو الى الاعتقاد بأن الادارة باتت « مهنة » يحتاج الى مهارات واستعدادات لا يمكن الحصول عليها من المؤسسات التعليمية والتدريبية وحدها. وانما — وبصفةأساسية — منالممارسة العملية، ولا سيما بعد التخرج فى التخصص المناسب فى الجامعة . ذلك أن موقف الادارة من المواقف السريعة التغير . وهذا التغير يحتاج الى المرونة من المدير بحيث يتكيف لكل موقف جديد ، حتى قبل ظهوره .

المدير حلقة توجيه واتصال :

ذلك انه لكى يكون الموقف العملى للمدير موقفا فعالا ، فمن الضرورى أن يكون بالدائرة الكهربية بمعنى ان المدير الناجح هو الذى يجمع خطى الموجب والسالب فى الادارة ، فتتحقق الانارة ومن ثم تبدو الأهداف واضحة ، كما تبدو وسائل وأدوات وخامات الانتاج واضحة .. ومع الوضوح يكون النجاح . ولكى يزداد هذا الكلام وضوحا نقول :

— ان سياسة التنظيم وهيكله ، تحددان بواسطة الادارة العليا . وهذا التحديد يستلزم فى القيادة الادارية خصائص وسمات تتناسب مع المشروع ، فضلا عن ضرورة تقبلها وكذلك تقبل المدير للمؤثرات — من أعلى — مثل تغير الادارة العليا مع تغير مصاحب فى وجهة النظر (العنصر الايجابى) .

— وكذلك التغير — من أسفل — مثل الاعتراف بالتنظيمات العمالية (العنصر السلبى)

---

(١) Drunker, P.F. : American Journal of Sociology. January, 1953.

(٢) دكتور زيدان عبد الباقى : وسائل وأساليب الاتصال فى المجالات الاجتماعية والتربوية والادارية والاعلامية ، الطبعة الثانية ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ١٩٧٩ صفحة ٢٠٢

ــ وأيضا التغير ــ من الخارج ــ مثل التغيرات التى تصيب التشريعات الاجتماعية والاقتصادية وتلك التى تحــدث فى الســوق ، والتى تؤدى بالضرورة الى تغيير فى خصائص التنظيم ، أو الى اعادة تحديد خصائص وسمات نمـــاذج القيادات الادارية المقبولة (العنصر الســـلبى المشترك) .

ــ والمدير الذي يقو مبايجاد التلاؤم والتوافق بين كل هذه المتغيرات (العنصر الايجـــابى المشترك) .

ومن هذه المتغيرات يتضح لنا أن دائرة العملية الادارية تنطوى على عنصرين أحدهما ايجـابى والآخر سلبى ، وعنصرين آخرين كل منهمـــا « مشترك » بين السلبى والايجابى . وبذلك يمكن فصل الشعيرات الايجابية وضمها الى العنصر الايجابى الرئيسى ، وفصل الشعيرات السلبية وضمها الى العنصر السلبى الرئيسى . ومن ثم يمكن الحصول على مجموعتين من الأســلاك : احداهما ايجابية والأخرى سلبية .. وبالتــالى يمكن للادارة أن تحصل على الانارة المطلوبة .. والمدير ــ هنا ــ هو الشخص الوحيد المسئول عن تحقيق الانارة فى الادارة .

تعددية الأدوار :

وشخصية المدير بالصورة التى أوضحناها ــ من قبل ــ مطالبة بالقيام بمجموعة من الأدوار ، بشيء من الاتزان والاستقرار النسبى لمســتوى التكامل خلال فترة زمنية معينة . وهذا يحتــاج ــ من المدير ــ الى ثقافة معيارية مشتركة بينه وبين من يتولى ادارتهم من ناحية .. والى معيار محدد نوعا ما ، لمركزه العضوى فى المنظمــة أو المنشأة أو المؤسسة التى يتولى الادارة فيها ، بحيث تمكنه من القيام بالعديد من العمليـات التفاعلية المزدوجة ، كما تمكنه من زيادة عمليات التفاعل بين العاملين أفرادا وجماعات .

وقد تكون أنساق التفاعل المتبادل بين جماعات ، وهذه الجماعات قد تكون متضامنة بدرجة عامة ولكنها ــ دائما ــ ليست سوى أنســـاق فرعية من أنساق اجتماعية أكثر اتساعا . ويرجع ذلك الى العوامل التى أوضحناها من قبل من الثقافة المشتركة . ولذلك فان التفاعل الذى يحــدث بدون لغة مشتركة هو فى الواقع تفاعل محــدود للغاية من جانب .. ومن جانب آخر فان العلاقة بين نسق التفاعل وشخصيات أعضـــائه تلعب دورا هاما فى زيادة فعالية التفاعل . فالثنائيـــة Dyad كحقيقة امبيريقية لا تشـــكل بأى حال مجتمعا مستقلا ، ولذلك لا يقتصر عضو الثنائية على التفـــاعل مع الدور الذى يؤديه شريكه أو زميله أو مديره فى هذه الثنائية . ومن هنـــا فان اهتمام المدير لا ينبغى أن يقتصر على تفـــاعل ثنائى واحد ، وتفاعل المدير هنا ينبغى ــ أيضـا ــ أن يختلف باختلاف الموقف الاجتماعى . ومن أجل زيادة الايضاح ــ مرة أخرى ــ فالزواج ــ على سبيل المثال ــ على الرغم من أنه علاقة ثنائية على جانب كبير من الأهمية . فان الزوجين فى كل المجمعات ــ فى الغالب ــ لهما أطفـــال . ودور الزوج هنا يتباين عن دور الزوجة بالتأكيد فى عملية انجاب الأطفال هــذه . كما أن دور الزوج يتبـــاين عن دور الأب . كما أن الأسرة الصغيرة عبارة عن جماعة أكثر شمولا ، يؤدى كل عضو فيها عددا كبيرا من الأدوار . ورب هذه الأسرة وأمثالها هو مديرها .

تعدد الأدوار خاصية مركزية :

وظاهرة تعدد الأدوار خاصية مركزية ــ كما هو معروف ــ فى سائر المجتمعات وأهميتهـــا تزداد بازدياد تباين فئات المجتمع . ومن ثم فان مجالات تفاعل مختلف الأفراد تختلف نتيجـــة لتداخلها ولتغلغها فى بعضها البعض بالرغم من عدم تطابقها . ذلك أن أى فرد يستطيع الاشتراك فى عدد كبير من أنساق التفاعل النوعية ، غير أن أكثرها أهمية واستمرارا فى الوجود بالنســبة

له هى عضويته المتفاعلة فى الجماعات الثابتة المستقرة . ويتضح من ذلك أن الوحدة التى تتكون منها — مع الآخرين — عضوية الجماعة ، ليست هى « الفرد » بصفة اساسية ، وانما الشخص الذى يلعب دورا فى الجماعة . والسبب الاجتماعى لهذه الظاهرة ، والذى يتحد مع الأسباب النفسية والوراثية وما اليهما ، يتمثل فى عدم وجود شخصين متجانسين أو متطابقين من حيث الاهتمام بالدور Role Involvement وهو أمر يزداد كثيرا فى المجتمعات حيث نجد نسبة كبيرة من اهتمامات الأدوار ليست وراثية . وبذلك تصبح اهتمامات الدور نوعا من الاختيارات التلقائية على وجه التحديد .

والتفاعل كعملية يمكن تحديد خطوطه العامة على اساس أنه مهما تكن المراحل الوسطى فى خط التطور من السلوك الحيوانى البسيط الى التفاعل الاجتماعى الانسانى .. فان هذا التفاعل الاجتماعى يرتكز على معايير رمزية ثقافية ، ولو أن له بالتأكيد — الى جانب ذلك — أسسا « ثقافية » فرعية متعددة . ويترتب على ذلك أننا نستطيع تحليل عملية التفاعل من ناحيتين :

الأولى : من ناحية ما يحدث داخل الوحدة الفاعلة (جماعة أو شخص يؤدى دورا) .

والثانية : من ناحية ما يحدث بين هذه الوحدات .

ولذلك يشار الى العملية الأولى باعتبارها « قرارا » والى العملية الأخيرة باعتبارها « اتصالا » .

وفى عمليات اتخاذ القرارات ، فان المعلومات التى تنقل الى الوحدة التى تتخذ قرارا (وتلك هى حالة التفاعل) . ولكن المعلومات عن البيئة قد لا تكون مناسبة . بيد أنها تتكون فى ضوء استعدادات وعواطف وأهداف .. الوحدة الانتاجية ذاتها . عندئذ يتم أداء الفعل الذى يتكون من الاتصال بالوحدات الأخرى الموجودة داخل اطار النسق الانتاجى . وسواء أكان الاتصال شفويا أو تحريريا ، فانه قد يكون من تعبيرات الوجه ، ومن الحروف والكلمات والأصوات .. الخ . وبذلك يصبح الاتصال مدخلا Input للوحدات المستقبلة ، وكذلك الوحدات المرسلة التى قد يعتريها شىء من الخوف من محتويات الرسالة الواردة .

نماذج أدوار المدير :

تتنوع هذه الأدوار باختلاف المواقف الاجتماعية التى يلتقى بها المدير — أو تلاقيه — طوال الفترة التى يشغل فيها تلك الوظيفة ، ومن امثلتها :

١ — دور المدير كمدير :

وهو دور يقوم به الفرد ، سواء أختير له أو فرض نفسه عليه بخبراته ومهاراته وخصائصه القيادية . ولذلك فالخبرة المكتسبة تعتبر نتيجة لجهود الفرد وأفعاله .. ومثل هذا الدور يوصف بأنه « دور مكتسب » Achieved Role.

٢ — دور المدير فى الأسرة :

وهو دور يحصل عليه الفرد بمجرد وصوله الى سن معينة خضوعا لمنطق العادات والأعراف والتقاليد ، وخضوعا — ايضا — لمنطق رغبة الفرد فى أن يكون له مولود على صورته . ويعتبر دور الجنس (الذكر والأنثى) من اكثر الأدوار عمومية . كما أن مستويات السن المختلفة ترتبط بتوقعات متباينة . ويضاف الى ذلك أن الأدوار القائمة على عضوية الفرد فى جماعة عنصرية أو جماعة دينية معينة تعتبر أدوارا مورثة Ascribed Role.

٣ — الدور المستدمج للمدير :

وهو الدور الذى يتبناه المدير ويجعله جزءا من مفهومه الذاتى أو صورته الذاتية مثل دوره الاجتماعى والاتصالى .. فى المؤسسة . ودوره

الشخصى هنا ينبثق مضمونه وشكله من الأدوار التى استدمجها أو تبناها من الآخرين وجعلهـا ملكا له .. ويسمى دوره هنا بالدور المستدمج Internationalized Role.

٤ ــ الدور المتوقع للمدير :

المتوقع من المدير فى المجتمعات الآخذة فى النمو بالدرجة الأولى أن يقاطع السلوك المعــروف بالضحك أو الابتسام ، وان يعقد معاهدة طويلة المدى مع « تكشيرة » يتوج بها وجهه والا يتحدث الا بالصوت المرتفع ، وأن يتلذذ بتعذيب العاملين تحت رئاســـته وامتهـــان كرامتهم والازدراء بشخصياتهم ، وان يبذل كل جهد مستطاع ليحول بين العاملين أو بعضهم وبين حصــولهم على حقوقهم لدى المنظمة أو المؤسسة .. وأن يكون ــ من وجهة أخرى ــ قادرا على تسخير وتذليل كل الامتيازات فى منظمته او مؤسسته أمام أقاربه، أو أرباب الوساطات واصحاب الشفاعات .. بينما المدير فى الدول المتقدمة او المتحضرة ، نجد المتوقع منه هو النصح والتوجيه والارشـــاد والمعاملة الأخوية البعيدة عن الفظاظة والغطرسة والكبرياء الكاذبة .. الخ . مع رغبته الشـــديدة فى مساعدة مرءوسية على زيادة معدلات انتاجيتهم ولذلك فان توقعات الدور هى التى يعتقد المرء ان الآخرين ملزمون بأدائها نحوه فى موقف معين . وهو أيضا ذلك الدور الذى يعتقد الشخص ان الآخرين يتوقعون منه القيام به . على أن هــذا الدور يتطابق مع متطلبات الدور أو التوقعــات الفعلية للآخرين ، أو مع تحديد دوره الشخصى .. وهذا الدور يوصف بالدور المتوقع Perceived Role

٥ ــ دور المدير الملزم :

وهو دور تتحدد معاييره بمستوى نضــج الجوانب الثقافية فى المجتمــع . فالانحيـــاز مثلا من الأدوار الأساسية للمدير فى تعامله مع مرءوسيه .. ولكن لشدة العواطف الشــخصية فى المجتمعات الآخذة فى النمو ، نجد انحيـــازا من المدير لصالح اقاربه أو مواطنيه أو اصـــحاب الشفاعات . هذا وقد استخدم «تيودور نيوكمب» هذا المصطلح للاشارة الى فئة السلوك المتوقع من الذين يشغلون دورا معينا . وقد فرق ــ فى هذا الصدد ــ بين هذا المصطلح وبين مصـــطلح « سلوك الدور » الذى يشير الى سلوك أى فرد فى دور معين(١) .

وفرق « نيوكمب » أيضا بين ســلوك الدور Role behavior كســلوك متــوقع اجتماعيــا فى دور معين ، أو سلوك متوقع يؤدى كجــزء من دور .. كما ميز أيضا بين « الدور الملزم » الذى اعتبره مفهوما « سوسيولوجيا » وبين « سلوك الدور » الذى نظر اليه باعتبــاره « مفهـــوما سيكلوجيا » .

٦ ــ المدير وتبنى الدور :

والمقصود بذلك هو تبنى افكار أو اتجـــاهات أو وجهات نظر الآخرين .. فلقد كانت ــ على سبيل المثال ــ فكرة الادارة بالأهداف مطروحة للتطبيق من بين كثير من البدع التى طرحت فى هذا المجال كبديل لأسلوب عقيم آخر وهو اسلوب « أهل الثقة » .. وطلب من كل مدير أن يتبنى هذه الفكرة باعتبارها ملكا للمدير . وينطــوى تبنى مثل هذا الدور فى الغــالب على رغبته فى التعاطف والاستبصار .. اى التعاطف مع الفكرة أو الراى او الاتجاه .. وتبنيه بنفس مفهـــوم صـــاحبه .. ولذلك يوصــف بالدور المتبنى Taking Role.

٧ ــ المدير ومركب الدور :

وقد عرف « ميرتون » هذا المصطلح على انه « مجموعة ادوار تتركز حول مكانة اجتماعيــة معينة » والمدير كمثال على ذلك يشغل عــدة وظائف فى وقت واحد ، وظيفة منها رئيســية واساسية وهى « الادارة » والباقيـــات غير

(١) Newcomb, T.M. : Social Psychology. Dryden Holt. New York, 1950.

رئيسيات مثل : اخصـــــائي بحـــوث وتخطيط ومتابعة .. ومرشد وموجه للعاملين .. مستشـار لهيئات حكومية وصناعية واقتصادية .. كاتب ، مؤلف ، لاعب فى فريق رياضى .. رب أسرة . والمتخصص فى احد الأساليب الانتاجية وذلك هو المقصود بمركب الدور Set Role.

٨ ـــ المدير والأدوار المتعددة :

وهى مجموعة الأدوار المتصـــــلة بمختلف المكانات التى يشغلها احد الأفراد فى فترة معينة، ومثال ذلك الأدوار المتصلة بالمدير كمدير وكزوج ، وكأب ،وكرجل ادارة ، وكمصل فى احدى دور العبادة ، وكمواطن فى مجتمع ما .. الخ . وذلك هو المقصود بالأدوار المتعددة Multiple Roles.

٩ ـــ المدير والأدوار المتبادلة :

وهى مجموعة الأدوار الاجتماعية التى تحدد نماذج التفاعل بين مكانتين أو أكثر من المكانات المترابطة . هذا وتتميز الأدوار التبادلية بارتباطها وعدم انفصالها ، فالعلاقات بين المدير والموظف أو العامل وبين المدير وزوجته وأبنائه .. وبين المدير وأصدقائه .. هى من نوع العـــــلاقات التبادلية . وتحتل دراسة هذه الصـــورة من العلاقات أهمية بالغة فى تحليل بناء الحيـــــاة الاجتماعية وعملياتها(١) .

تلك هى مجموعة الأدوار الرئيسية التى يضطر كل مدير الى القيام بها ، ويقاس نجاحه ـــ من عدمه ـــ بقدرته على تقمص شـــخصية كل دور بأسلوب مبتكر .

(١) Mitchell, G.D.: A Dictionary of Sociology, Routledge & Kegan Paul. London, 1968, pp. 110 - 119.

مفتـــاح نجـــاحك كمشرف

ان مفتاح نجاحك كمشرف هو قدرتك على التعامل مع الافراد الذين يعملون تحت اشرافك بحيث تجعلهم يؤدون ما ينبغى عليهم عمله وهم راغبون ، وتحقيق ذلك يتطلب منك ان تحاول التعرف على فكر وميل وشخصية كل فرد منهم ، وأن تبين لهم بوضـــوح كيف يؤدون العمل ويتقدمون فيه دون ملل من جانبك ، وأن تتأكد من فهمهم لك حين تلقى اليهم بتوجيهاتك وأن تتابع تقدمهم فى العمل ، والا يكون نقدك لاحدهم أمام الآخرين وعليك أن تمدح قبل ان تبرز الخطأ وأن يتركز نقدك على كيفية اداء العمل بطريقة افضل مع تجنب اللوم أو التجريح ، وأخيرا تستمع الى مشكلاتهم فى صبر وتعمل على حلها .

أنت اذا التزمت بكل ذلك فى تعاملك مع مرؤسيك ستراهم اكثر قناعة بك وسوف يزيد انجازهم وتكسب أنت سمعة كونك احسن المشرفين .

أهمية ضرورة إنشاء نظام معلومات للحكم المحلي

صبحي محرم

ان استيعاب حقائق العصر تضع قضية التنمية على راس القضايا التى تطرح نفسها بالحاح ، والحكم المحلى وسيلة لا غنى عنها للتعجيل بالتنمية الشاملة على المستوى المحلى والاقليمى وبالتالى على المستوى القومى . والتنمية سداها القوى البشرية القادرة على التفكير والخلق والبناء ، ولحمتها الموارد المالية القادرة على رفع معدلات الاستثمار الى المستويات المطلوبة ، وقوامها معلومات هى خلاصة الانتاج الفكرى . ومن توافق المرتكزات الثلاثة الاساسية تكون التنمية الشاملة . وفى هذا المقال يطرح الكاتب تصورا لنظام معلومات الحكم المحلى .

ومع الانطلاقة الجديدة التى يشهدها وطننا العزيز ، يتزايد الاعتماد يوما بعد يوم على الحكم المحلى كأداة لتحقيق الكفاءة الادارية والديمقراطية

صبحى محرم

رئيس شعبة الادارة المحلية بالمنظمة
العربية للعلوم الادارية
جامعة الدول العربية

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها بعنوان « ادارة برامج مشروعات التنمية الريفية » نشر فى العدد الاول يوليو ٨٠ — المجلد الثالث عشر .

الشعبية،وبالتالى سبيلا لزيادة الانتاجية وتحسين نوعية الحياة والظروف المعيشية فى المجتمعات المحلية . ولذا فاننا نشهد الآن بصورة متتابعة حركة تغيير وتعديل بهدف اصلاح نظم الادارة والحكم المحلى لنقل مراكز اتخاذ القرارات الى السلطات والقيادات المحلية فى مواقع العمل الميدانية ، واشراك وحدات الحكم المحلى فعلا وواقعا فى عملية التخطيط للتنمية الشاملة على المستويات المحلية والاقليمية والقومية ، وبذلك نشأت الحاجة الى وصول المعلومات الى مراكز اتخاذ القرارات بالصورة المناسبة وفى الوقت المناسب ، اذ تتوقف نوعية القرارات ليس فقط

على مدى القدرة على اتخاذها — ولكن ايضا وقبل كل شيء على نوعية المعلومات المتصلة بالمشكلة المطروحة ومدى تغطيتها .

ويشير اصطلاح « نظام المعلومات » الى المنتجين ، والمستفيدين ، والسبل والاوساطالتى تتفاعل بصورة منظمة لتحدث توصيلا أو مواصلة للمعلومات ، لذلك فان نظام معلومات للحكم المحلى سوف يدور حول عمليات محددة ، جوهرها اقتناء وتحليل وخزن واسترجاع المعلومات .

وفى ضوء هذا الهدف ينبغى البدء أولا بتحديد الأغراض العملية من نظام معلومات الحكم المحلى، أى تحديد تلك الاهداف العامة التى على اساسها يمكن تحديد المتطلبات من المعلومات ومصادرها، ووضع خطة لتنظيم الحصول عليها ، ونشرها فى الصورة المباشرة .

أولا — الأغراض العملية من نظام معلومات الحكم المحلى :

ليس من شك فى أن نظام معلومات ادارية من هذا النوع يتكون من عدة عناصر ، فالنظام سوف يدور حول قاعدة بيانات أساسية ، وهذه القاعدة وان كانت بمثابة القلب من النظام الا انها لا تشكل النظام كله ، ذلك لأن النظام اذا كان يراد له الاستمرار بكفاءة وفاعلية فانه يجب أن يشتمل على الوسائل الكفيلة بالحصول على بيانات جديدة وتجديد البيانات القديمة لمواكبة التغيرات التى تحدث فى النظام الاقتصادى والاجتماعى للدولة من ناحية ، والقرارات والمعلومات والبيانات الصادرة عن النظم الادارية الفرعية المختلفة من ناحية أخرى . كذلك يجب التسليم بأن نظام المعلومات الكفء لن يقتصر على هذا فقط ، بل يجب أن يتضمن — كجزء منه — امكانات وقدرات من شأنها تفسير المعلومات التى يحويها النظام .

أن تصميم نظام معلومات للحكم المحلى سوف يعتمد بالدرجة الأولى على الأغراض المطلوب منه تحقيقها ونوع البيانات والمعلومات التى سيحتاج اليها منه مستخدموه ، وعلى العموم فانه يمكن حصر الأغراض العملية من نظام معلومات الحكم المحلى على النحو التالى :

١ — زيادة كفاءة العمليات الادارية :

وذلك عن طريق وصول المعلومات الى مراكز اتخاذ القرارات (مجلس الوزراء — الوزير المختص بالحكم المحلى — الوزراء المعنيين — المحافظين والرؤساء التنفيذيين المحليين — المجالس المحلية — الأجهزة الحكومية الأخرى) بالصورة المناسبة وفى الوقت المناسب ، فالشكوى عامة الآن عند هذه المراكز من عدم توافر المعلومات عن سير المشروعات المختلفة فى نطاق المحليات وما قد يعترضها من مشكلات وعقبات ، وموقف الصرف من الاعتمادات المالية المرصودة لهذه المشروعات الأمر الذى قد يؤدى الى ضياع الاعتمادات المالية المقررة لهذه المشروعات ، أو عدم حسن وكفاءة استخدامها .

وقد تكون المرحلة الأولى فى هذا الصدد هى توفير المعلومات والبيانات للمستفيدين منها كما هى ، على أن يتم تحويل البيانات المالية ، على سبيل المثال ، الى نظام حسابات ومراكز تكلفة للمشروعات والبرامج المختلفة كمرحلة تالية . وفى مرحلة ثالثة تضمين معلومات عن الأفراد المكلفين بالعمل فى كل مشروع أو برنامج ، ومواقع عملهم ، ودرجة استكمال المشروع واحتياجاته من الموارد .

٢ — السجلات والمحفوظات :

من واقع الامكانات التى يمكن استغلالها والمشار اليها بعاليه سوف يتيسر من خلال هذا النظام خدمة انشطة تصنيف ، وتبويب ، وفهرسة، واسترجاع المستندات والتقارير والملفات ، وكذلك اصدار تقارير دورية عن متابعة العمل تكون

أساس عمليات التقييم والرقابة . وفى هذه الحالة سيؤثر نظام معلومات الحكم المحلى على نظم واجراءات العمل المتبعة فى هذا المجال ، وفى غيره من المجالات الأخرى المتصلة مباشرة به .

٣ — اعداد الموازنة والخطة :

على أساس قاعدة البيانات التى سيوفرها النظام ، فانه يمكن استخدامه بالنسبة للسلطة المحلية لاعداد طلباتها وخططها وموازناتها على أسس واقعية من المعلومات والبيانات الصحيحة، وبالنسبة للوزارات المعنية مباشرة بخططوموازنات الحكم المحلى مثل الوزارات المسئولة عن الحكم المحلى والتخطيط والمالية فانها سوف تستفيد من نظام المعلومات فى اجراء حوار مع السلطات المحلية حول ما طلبته من مشروعات وبرامج واعتمادات مالية ، وتحليل أثر هذا على الأهداف العامة لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمشروعات الأخرى .

ويعتبر نظام معلومات الحكم المحلى ذا اهمية بالغة الحيوية بالنسبة للتخطيط المكانى واستخدامات الأراضى ، فأجهزة الحكم المحلى بحاجة الى سجلات تحوى معلومات عن نوعية الأراضى الواقعة فى نطاق السلطة المحلية واستخداماتها المختلفة ، والهياكل الاقتصادية والاجتماعية المقامة عليها ، كما يجب أن تشتمل أيضا وبالضرورةعلى بيانات عن الاسكان وتسهيلات الخدمات التى يستخدمها السكان مثل المدارس ، ومراكز الرعاية الصحية والاجتماعية .. الخ ، بعبارة أخرى ، فان نظام معلومات الحكم المحلى فى هذا المجال يتعين عليه أن يوفر لنا ملخصا كاملا عن كل الأنشطة البشرية الهامة فى نطاق الوحدات المحلية ، وبالتالى فى نطاق الدولة كلها، ذلك انكل نشاط بشرى بحاجة الى مكان ليباشر به، وكل الأماكن والمواقع يجب أن تكون ضمن بيانات استخدامات الأراضى .

ونظرا لأن المشروعات والبرامج تتكامل وظيفيا فوق رقعة جغرافية محددة ، هى نطاق السلطة المحلية ، عن طريق تلك الرحلات التى يقطعها مواطنو السلطة المحلية من أماكن اقامتهم الى مواقع عملهم ومراكز الخدمات المختلفة ، فان توافر بيانات عن استخدامات الأراضى يعتبر بداية صالحة لتحسين تخطيط مشروعات البنية الأساسية من ناحية ، ولتوطين الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية من ناحية أخرى .

٤ — التنسيق والتكامل والرقابة :

تتمثل مشكلة التنسيق على المستوى الحكومى الوزارى أو على المستوى المركزى فى كيفيةتحقيق التنسيق اللازم فى ادارة الاقتصاد القومى ، وتخصيص الموارد بين قطاعات الاقتصاد المختلفة، والخدمات التى منشأنها تدعيم الأهدافالاجتماعية وفقا للسياسات القومية . ويتخذ التنسيق على المستوى الوزارى ثلاثة أشكال مختلفة :

(أ) تتولى الحكومة المركزية باعتبارها الجهاز المسئول عن السياسات القومية النظر الىالموارد نظرة شمولية تأخذ فى اعتبارها ليس فقط الموارد المالية الحكومية ولكن أيضا الاستثمارات الخاصة وكذلك المتاح من العملات الأجنبية ، والموارد البشرية المدربة ، وغير ذلك من الموارد الأخرى . أما موارد مثل الأرض والمياه فقد تحتاج الى تنسيق على مستوى أقل من المستوى المركزى القومى أى على مستوى المشروعات القومية .

(ب) تحتاج المشروعات التى تصممها وتنفذها القطاعات المختلفة أو الوزارات المعنية الى مجموعة متنوعة من الأنشطة والخدمات المعاونة والتدعيمية لهذه المشروعات ، مثل توفير المدخلات من المواد ، وهى المواد التى قد يشترك فيها اكثر من مشروع واحد على مستوى الدولة ، وعدم توافرها بالكمية والنوعية المناسبة وفى الوقت المحدد قد يؤثر تأثيرا ضارا على المشروع أو البرنامج كله .

(ج) هناك جانب محلى لكثير من المشروعات والبرامج ، من ثم فان هناك حاجة الى تنسيق

انشطة الوزارات المختلفة على مستوى ونطاق الوحدة المحلية . كذلك فان الكثير من المشروعات والبرامج التى تنشئها وتديرها السلطة المحلية تحتاج الى تنسيق من الوزارات المركزية .

من ناحية أخرى فان انشاء نظام معلوماتللحكم المحلى سوف يساعد على اجراء مقارنة بين السلطات المحلية لقياس مدى كفاءتها وفاعليتها فى استخدام الموارد المتاحة لها ، ودرجة تنفيذها للمشروعات المقررة لها ، وبالتالى التوصل الى بيانات تسهل عملية التقييم ، وتحقق تبادل المعلومات بين وحدات الحكم المحلى من ناحية ، وبين وحدات الحكم المحلى والأجهزة الحكومية الأخرى مما ييسر عملية التكامل ، ويعطىمؤشرات مستقبلية يهتدى بها فى عملية توزيع وتخصيص الموارد .

وأخيرا فان من الأركان الأساسية التى يقوم عليها نظام الحكم المحلى ، الرقابة المركزية والا تحولت وحدات الحكم المحلى الى دويلات داخل الدولة ، وتصميم وتنفيذ نظام للمعلومات للحكم المحلى يسهل للحكومة المركزية الاضطلاع بهذه المهمة بطريقة لا تتعارض مع مبدأ استقلالية السلطات المحلية فى معالجة شئون مجتمعها الحالى ، وتوفير ما تحتاج اليه من مرونة وحرية حركة . ومن خلال نظام المعلومات يمكنللسلطات المختصة فى الحكومة المركزية أن تراقب أى انحراف عن الخطة العامة للدولة فى أى موقع ، أو أى معوقات تقف حائلا دون تنفيذها، كما يمكنها من خلال مثل هذا النظام التعرف على مستويات ومعدلات الأداء فى المحليات المختلفة .

ثانيا : المتطلبات من المعلومات ومصادرها :

رغم أن احتياجات نظام الحكم المحلى من المعلومات متنوعة ومتعددة الا انه يمكن حصرها فيما يلى :

١ — معلومات خاصة بنظام الحكم المحلى نفسه وصادرة عن تطبيقه وتحتاج اليها أجهزته على المستويات المختلفة :

(أ) المستوىالمركزى — الوزارة المسئولةعن الحكم المحلى .

(ب) المستوى الاقليمى — أجهزة التخطيط الاقليمى .

(ج) المستوى المحلى — أجهزة الادارة المحلية فى المحافظات والمدن والمراكز والقرى .

٢ — معلومات صادرة عن نظم ادارية ، وهى تتمثل فى أفعال وقرارات وأنماط النشاطوالحركة التى تمارسها تلك النظم ، والتى ترتبط بعلاقات مباشرة وغير مباشرة بالحكم المحلى مثل :

(أ) نظام التخطيط والموازنة والقوى العاملة.

(ب) نظام التعليم والصحة والاسكان والرعاية الاجتماعية والمرافق العامة .

(ج) نظام الثقافة والاعلام والشباب والرياضة والسياحة .

(د) نظام الزراعةوالرى واستصلاح الأراضى.

(هـ) نظام الصناعة والتعدين والكهرباء .

(و) أنظمة أخرى .

٣ — معلومات صادرة عن نظم عليا فى المجتمع لها سلطة التشريع والسيادة والرقابة ، وأجهزة ومراكز البحث العلمى مثل :

(ا) رئيس الدولة .

(ب) البرلمان .

(ج) مجلس الوزراء .

(د) الأجهزة المركزية للرقابة والمحاسبات والاحصاء والخدمة المدنية وغيرها .

(هـ) مراكز البحث العلمى والجامعات وماشابهها .

٤ — معلومات صادرة عن النظم المادية والطبيعية المحيطة بالمجتمعات المحلية على المستويات المختلفة .

ثالثا : التصور التقريبي للنظام :

النظام الذى نقترحه هو فى الواقع شبكة من وحدات متعددة منتشرة فى محافظات الدولة وتشكل فيما بينها ومع الوحدة المركزية فى الوزارات المسئولة عن الحكم المحلى مركزا للمعلومات . وعلى هذا الأساس تقع على عاتق الوحدة المركزية عبء التخطيط والتوجيه ، واعداد وتدريب القوى العاملة المتخصصة واللازمة لوحدات الشبكة .

ويتم تنفيذ المشروع على عدة مراحل تشتمل فيما تشتمل على ما يلى :

١ — اجراء دراسة مسحية لكيفية انتاج وتداول المعلومات فى الوقت الحالى فى قطاع الحكم المحلى ، على أن تغطى هذه الدراسة الوزارة المسئولة عن الحكم المحلى وبعض وحدات الحكم المحلى التى تعتبر عينات ممثلة لباقى الوحدات فى الدولة .

وتشتمل عملية المسح على ما يأتى :

* الهيكل التنظيمى العام .
* السياسات وقواعد العمل .
* الاختصاصات والأنشطة (المدخلات والمخرجات من المعلومات) .
* العاملين .
* الامكانيات والموارد المستخدمة .
* الأجهزة والوحدات التى يتم الاتصال بها .
* حصر المعلومات والبيانات الموجودة .

٢ — مسح لاجهزة المعلومات فى الجهات الأخرى التى لها علاقة مباشرة وغير مباشرة بنظام الحكم المحلى للتعرف على نوعيات البيانات المتوافرة لهـا :

* المدخلات والمخرجات من المعلومات .
* الامكانيات والموارد المستخدمة .
* العاملين بأجهزة المعلومات .
* الأجهزة والوحدات التى يتم الاتصال بها ، وكذلك تلك المستفيدة من خدماتها على المستويات المختلفة (مركزية / اقليمية / محلية) .

٣ — تحليل التشريعات والقوانين واللوائح المعمول بها حاليا لتحديد نوعية المعلومات التى يتطلبها النظام .

٤ — تحليل ما أسفر عنه المسح فى ضوء تحليل التشريعات والقوانين واللوائح للحكم على مدى كفاءة وكفاية النظام الحالى وفقا للمعايير التالية :

* كمية المعلومات والبيانات المتاحة .
* قدرة النظام السائد على استثمار واستغلال المتاح من البيانات والمعلومات .
* دقة التعامل فى المعلومات والقدرة على انتاج المعلومات اللازمة .
* دقة التوقيت فى تداول المعلومات بين أجزاء النظـام .

٥ — فى ضوء ماتقدم يتم تصميم نظام المعلومات الجديد ، وتجهيز مركز المعلومات وفروعه ، واجراء اختبارات التنفيذ ، وتقييم وتعديل النظم ، ثم تشغيل النظم بعد ذلك .

خـاتمة :

نعتقد أن هناك حاجة ماسة فعلا الى وجود نظام معلومات للحكم المحلى يخدم الأغراض المحددة بعاليه ، وسوف يعتمد هذا النظام فى المرحلة الأولى على البيانات والمعلومات المتاحة والموجودة ، مع التسليم بأنه سيحتاج الى بيانات ومعلومات من مصادر جديدة لم تكن متوافرة من قبل .

وعلى العموم فان نظام معلومات للحكم المحلى يجب أن يصمم وينفذ لتحقيق الأهداف التالية :

١ — تسهيل أنشطة وعمليات التخطيط والموازنة ، وتقييم الأداء على المستوى المحلى ، وتحقيق التنسيق والتكامل بين الأنشطة العامة والخاصة .

٢ — انشاء قاعدة بيانات على المستوى المحلى والاقليمى لخدمة أنشطة ووظائف الادارة المختلفة .

استراتيجية جديدة لتنظيم الجهاز الإداري للدولة

نبيل توفيق حسن

لم يحكم التنظيم الرئيسى للدولة فى مراحله السابقة على القرار الجمهورى بالتشكيل الوزارى الاخير فى ١٩٨٠/٥/١٤ سوى قرارات ارتبطت بظروف واوضاع وقتية دون وجود استراتيجية واضحة المعالم تحدد أبعاد التغيير .

ويعتبر التشكيل الوزارى أول تشكيل من نوعه منذ انشاء (الوزارات) المصرية فى عهد نوبار باشا ، اذ لاول مرة يتضمن قرار التشكيل ملامح استراتيجية جديدة لتنظيم الجهاز الادارى للدولة .

وتقوم هذه الاستراتيجية على دعامتين اساسيتين تنصرف الاولى الى تدعيم نظام الحكم المحلى من خلال الاستعاضة عن وزارات الخدمات بمجـرد وزراء دولة يعملون فى مجـال التخطيط ــ كل فى تخصصه النوعى ــ جنبا الى جنب ومن خلال مجلس واحد مع محافظين (فى درجة وزراء) مسئولين عن التنفيذ مسئولية كاملة ــ كل فى الاطار الجغرافى لمحافظته ــ بينما تركز الدعامة الثانية للاستراتيجية الجديدة على تحقيق التكامل الافقى من خلال مناصب نواب لرئيس الوزراء للاشراف على قطاعات متناسقة ومتكاملة ، ويقدم الكاتب فى مقـاله تحليلا للظواهر التنظيمية التى دعت الى الاخذ بهـذه الاستراتيجية الجديدة ، ثم يعـرض اتجاهات أخرى يرى ضرورتها للوصول الى الضبط التنظيمى المطلوب .

الواقع ان المرحلة الجديدة التى تمر بها مصر منذ حرب اكتوبر سنة ٩٧ والانفتاح الاقتصادى سنة ١٩٧٤ وقيام الأحزاب السياسية سنة ١٩٧٧ كان لابد لها من انعكاسات على التنظيم والادارة

نبيل توفيق حسن

مدير بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها بعنوان: « اصلاح الخدمة المدنية الأمريكية » نشر فى العـدد الاول يوليو ٨٠ ــ المجلد الثالث عشر .

اذ ان الادارة تتأثر بكافة العوامل الابكولوجية التى تعترى المجتمع الذى نعيش فيه .

وبدأت مقومات هذه المرحلة تستقر وترسخ كابعاد اساسية للوصـول الى مجتمع الرخـاء المنشود فى ظل السلام الذى استقرت ابعاده بعد الاتفاقيات الأخيرة ، ومن اهم هـذه المقومات ما يلى :

١ ــ الانفتاح الاقتصادى وماله من انعكاسات على دور الدولة فى ميدان الانتاج والخدمات سواء من حيث تركيز دورها فى مجال التخطيط والاشراف والرقابة أو من حيث تنفيـذ الدور الذى كانت تمارس به الدولة مباشرة الأنشطة التنفيذية فى مجال الانتاج .

٢ — تشجيع ودعم القطاع الخاص وما يترتب عليه من ابراز نشاط الدولة فى الاشراف والمتابعة والرقابة وتوفير الامكانيآت الفنية والمادية لدعم دور القطاع الخاص وتشجيعه .

٣ — دعم وتطوير نظام الحكم المحلى بما يكفل انتقال السلطة الفعلية فى مجال الخدمات الى وحدات الحكم المحلى وما الى ذلك من انعكاس على دور الوحدات الاداريةعلى المستوى المركزى.

٤ — تطوير الخدمات وتيسير تقديمها الى المواطنين حيث لا يتطلب مجتمع الرخاء فقط رفع المستوى الاقتصادى للمواطنين وانما يتطلب أيضا تحقيق رضا المواطنين عن اتصالاتهم مع الأجهزة الحكومية للحصول على الخدمات ورضائهم عن مستوى هذه الخدمات وعن أسلوب تقديمها .

٥ — زيادة الانتاج ورفع الانتاجية باعتبارها المدخل الطبيعى بل والمدخل الوحيد لتحقيق الرخاء المنشود . وغنى عنالقول أن هذا الهدف لا يمس فقط العملية الانتاجية فى حد ذاتها ولكنه يتطلب أيضا مساندة على أعلى مستويات الكفاءة والفاعلية من الاجهزة الحكومية التى تلعب دورا هاما فى توجيه سياسات النشاط الانتاجى وترشيده واستغلال امكانياته وتوفير المناخ اللازم لانطلاقه الى أعلى الآفاق .

ولا شك أن هذه الاستراتيجية الجديدة لم تنبع من فراغ وانما تعتبر محصلة تحليل الظواهر الشائعة فى التنظيمات الاساسية للجهاز الادارى للدولة . وفيما يلى تصنيف لاهم هذه الظواهر :

١ — عدم الاستقرار التنظيمى :

يلاحظ تعدد التعديلات فى الهيكل التنظيمى الرئيسى للجهاز الادارى للدولة وذلك على فترات متتالية دون وجود استراتيجية واضحة تحكم هذه التغييرات المتلاحقة ، ولعل من ابرز الامثلة على ذلك تلك التعديلات التى تناولت نشاط استصلاح الاراضى من حيث الحاقه مرة بوزارة الزراعة وأخرى بوزارة الرى ثم انشاء وزارة مخصصة لهذا النشاط ، وكذلك نشاط البحث العلمى الذى انشئت له وزارة سنة ١٩٦١ ثم الغيت سنة ١٩٦٥ ثم أعيد انشاؤها سنة ١٩٦٨ ثم الغيت مرة أخرى سنة ١٩٧١ . وكذلك نشاط التجارة الخارجية من حيث تعدد الحاقه تارة بوزارة الاقتصاد وتارة أخرى بوزارة التجارة والتموين ثم اعادته الى وزارة الاقتصاد . وتؤدى ظاهرة عدم الاستقرار التنظيمى الى عدم وجود الفرصة الكافية لتنفيذ السياسات والخطط القومية وضياع الوقت فى تصميم واعداد سياسات وخطط جديدة والىاشاعة جو منعدم الاستقرار يؤثر نفسيا على العاملين فضلا عن تفاقم مشاكلهم على التغيرات المتلاحقة وبالاضافة الى ما تقدم يؤدى عدم الاستقرار الى عيوب تنظيمية محضة كعدم التكامل نتيجة للتفتيت والاخلال بنطاق التمكن نتيجة الادماج .

٢ — تضخم الهيكل التنظيمى للجهاز الادارى للدولة وتعدد مكوناته :

بلغ عدد الوزارات فى مصر — قبل التشكيل الوزارى الأخير — ٢٩ وزارة بخلاف وزراء الدولة (وبلغ عددهم ٩) وبمقارنة هذا العدد وبمثيله فى بعض الدول المتقدمة يلاحظ ضخامة هذا العدد نسبيا اذ يبلغعدد الوزارات فى الحكومة الفيدرالية بالولايات المتحدة الامريكية ١٢ وزارة كما يبلغ هذا العدد فى اليابان ١٢ وزارة أيضا وفى انجلترا ٢٢ وزارة كما كان هذا العدد فى مصر قبل سنة ١٩٥٢ لايتجاوز ١٤ وزارة وما ينطبق على الوزارات ينطبق أيضا على الهيئات وغيرها من اشغال الوحدات الادارية التى تكون منها الجهاز الادارى فى مصر وذلك كما يتضح من الجدول الاتى(١) الذى يتضمن احصائية عن الوحدات الادارية بحسب مسمياتها :

(١) الادارة المركزية للتنظيم بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة — تقرير فى شأن تطوير الهيكل التنظيمى الرئيسى للدولة .

المسمى	العدد
هيئة عامة وهيئة مستقلة	٧٢
مصلحة	٢٢
صنـــدوق	١١
جهاز مركزى	٤
جهاز	٦
مركز	٧
معهـــد	٣
مجلس أعلى	٣
مجلس	١
اكاديمية	١
امانة عامة	٢
اتحاد	١

ولا شك أن هذه الظاهرة يمكن تبريرها فى غيا ببنظام الحكم المحلى . أما وقد اتجهت الدولة الى تدعيم نظام الحكم المحلى ونقل كافة السلطات التنفيذية الى وحدات الحكم المحلى فقد أصبح من الضرورى العمل على الحد من تضخم الجهاز الادارى للدولة على المستوى المركزى .

٣ ـــ تعدد الاجهزة الفوقيةوالمستويات التنظيمية الوسيطة :

من بين الظواهر التى تلاحظ بوضوح فى الجهاز الادارى للدولة تعدد وجود أجهزة متتالية رأسيا وينحصر دورها فى مجرد الاشراف على انشطة تنفيذية تمارس من خلال أجهزة أدنى .ومن أمثلة ذلك نشاط استصلاح الأراضى الذى تمارسه فعلا على مستوى التنفيذ شركات قطاع عام مع وجود هيئة عامة للتعمير ومشروعات التنمية الزراعية وصندوق لاراضى الاستصلاح ثم وزارة لاستصلاح الاراضى .

ومن امثلة ذلك ايضـــا وزارة الكهرباء التى تعتبر جهازا مشرفا على هيئة كهرباء مصر ووزارة البترول التى تعد مجرد جهاز فوقى مشرف على الهيئة العامة للبترول التى تعتبر بمثابة مستوى تنظيمى وسيط للاشراف على شركات البترول ، ومن امثلة ذلك أيضا وجود هيئة عامة لتنمية بحيرة السد العالى تتبع وزير التعمير ويتركز دورها فى مجـــرد الاشراف علـــى الشركات التى تنشئها الهيئة ، وكذلك الوضع بالنسبة للهيئة العامة للمستشفيات والمعاهـــد التعليميـــة التى تعتبر جهـــازا وســـيطا ما بين وزارة الصحـــة وبـــين المستشفيات والمعاهد التعليمية . ومن أهم آثار التعدد الرأسى فى الاجهزة الفوقيـــة والمستويات التنظيمية الوســـيطة هو ايجاد مناخ لممارســـة السلطة مركزيا واطالة خطوط الاتصال وتعقيد عملية الاتصالات الادارية وتصعيد القرارات الى اعلى وزيادة تكلفة اداء الخدمة .

٤ ـــ اختلاف الادوار التنظيمية :

يلاحظ كذلك أن بعض الاختصاصات ذات الطابع التخطيطى تتكرر ممارستها فى وحدات ادارية من مختلف الاشـــكال فتمارس احيـــانا فى الـــوزارة المختصة واحيانا تمارس من خلال وزارة وهيئة عامة تابعـــة لها حيث لم تتضح بعد الخطـــوط الفاصلة بين أهداف وأدوار التنظيمات المعنية . ومن امثلة ذلك ما يؤدى من انشطة تخطيطية فى كل من وزارة النقـــل والهيئة العامـــة لتخطيط مشروعات النقل وكذلك وزارة البترول والهيئة العامة للبترول .

ومن أمثلة ذلك أيضا قيام الجهات التخطيطية فى مجال البحث العلمى بالتنفيـــذ كما هو الحال بالنسبة لاكاديميـــة البحث العلمى والتكنولوجيا الامر الذى يؤدى الى ما يمكن تسميته بالاحتكار فى البحث وانعزاله عن مشكلات التطبيق وتركه

احيانا فى فراغ واسع لا يحدده هدف(١) ويؤدى اختلاف الأدوار ، بالشكل السابق بيانه الى ما يعرف السلوكيون فى مشكلات التنظيم باسم التناقض فى الدور أن الصراع فىالدور مع قدر من الميوعة فيه،ويعد هذا تناقضا جذريا يحبط بالدور أو يؤدى به الى العجز تماما(٢) .

وتتمشى ظاهرة اختلاف الادوار التنظيمية فى الوحدات الادارية حيث يقرر احد الكتاب أن كثيرا(٣) من انشطة الوزارات والهيئات العامة يندرج تحت نشاط التنفيذ بدلا من أن تتجه الى التخطيط والمتابعة وترك الامور التنفيذية لوحدات الحكم المحلى أو الوحدات الاقتصادية التابعة لها فى حالة القطاع العام .

٥ — ازدواج الاختصاصات وتداخلها :

تعتبر مشكلة ازدواج وتكرار الاختصاصات بين اجزاء الجهاز الادارى للدولة من أهم العيوب التى يترتب عليها ارتفاع نفقات الاداء وتعويق الاجراءات وزيادة الاحساس بمشكلات الروتين ومن ابرز مظاهر الازدواج ذلك الموجود بين اختصاصات الهيئات العامة وبين اختصاصات الوزارات التىتتبعها تلك الهيئات،الأمر الذىيمثل فاقدا فى الوقت وتكرارا للجهود بالاضافة الى صعوبة تحديد المسئولية(٤) أما على المستوى الأفقى فقد يوجد بعض التداخل فى الاختصاصات وهى نتيجة لتعدد الأجهزة العاملة فى مجالات واحدة . ومثال ذلك نشاط رى الصحارى الذى يشوبه بعض التداخل بين وزارة الرى وبين وزارة الخارجية فى مجالات الاعلام الخارجى وتكرار عمليات الاستماع الى الاذاعات الخارجية واصدار النشرات والتقارير عن الأوضاع والمواقف السياسية .

٦ — افتقاد التكامل فى تشكيل الهيكل التنظيمى الرئيسى للدولة :

ويتمثل ذلك فى وجود أكثر من وحدة ادارية لممارسة انشطةمتكاملة بطبيعتها وذلك مثل انشطة البترول والكهرباء والطاقة الذرية التى يجمعها مجال واحد هو مجال (الطاقة) ، وكذلك مال نشاط النقل والمواصلات والنقل البحرى والطيران المدنى يجمعها مجال واحد هو مجال النقل والمواصلات ، ومن الأمثلة على ذلك ايضا وجود وزارتين احداهما للاسكانوالأخرى للتعمير فىحين أنهما يكونان فى حقيقة الأمر مجال نشاط واحدا هو التشييد والبناء ، وكذلك وزارة الزراعة ووزارة استصلاح الاراضى اللتان تعملان فى مجال متكامل هو تنمية الانتاج الزراعى .

ومن أهم النتائج التى تترتب على هذا التفتيت صعوبة عملية التنسيق وتعدد الأجهزة المعاونة فى دواوين الوزارات وهى تلك العاملة فى المجالات المالية والادارية وغيرها من العناصر الاستشارية والرقابية وفضلا عن ذلك كله يؤدى التفتيت بالضرورة الى زيادة التكلفة .

٧ — عدم ملاءمة نطاق الأشراف :

ويلاحظ ذلك فى ضيق نطاق الاشراف بالنسبة لبعض الوزراء واتساعه فى حالات اخرى . ومثال ذلك وزير البترول ووزير الاوقاف الذى يشرف كل منهما على هيئة عامة واحدة بينما أن وزير الزراعة — مثلا — يشرف على ٩ هيئات عامة ويشرف وزير الصحة على ٧ هيئات عامة .

وانطلاقا من تحليل الظواهر التنظيمية الشائعة فى تشكيل الجهاز الادارى للدولة على الوجه

---

(١) د. زكريا جاد — مشكلات البحث العلمى فى الوحدات الانتاجية — مجلة الادارة — يوليو ١٩٧٢

(٢) د. اكرام يوسف سيد — مذكرة للعرض على لجنة الوكلاء بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة بشأن تحديد دور الجهاز واعداد تنظيم له على غرار بيوت الخبرة .

(٣) د. على السلمى — الادارة المصرية رؤية جديدة — الهيئة المصرية للكتاب ص ١٩٧

(٤) د. على السلمى — المرجع السابق — ص ١٩٥

السابق بيانه تمخض الامر عن الاتجاهات الجديدة للتغيير التى احتواها التشكيل الوزارى الاخير والتى ركزت فى المرحلة الحالية على اتجـاهين رئيسيين ـ كما سبقت الاشارة ـ وهما تدعيم الحكم المحلى وتحقيق التكامل الافقى على التفصيل الآتى :

١ ـ تدعيم الحكم المحلى :

لم يلجأ الاتجاه الجديد الى تدعيم الحكم المحلى الى الاساليب المعروفة من حيث دعم السلطات المسندة الى الحكم المحلى سواء بطريق الاسناد أو التفويض أو من حيث تخصيص الاموال اللازمة له فى الموازنات المختلفة أو من حيث توفير الكفاءات البشرية المتخصصة اللازمة للاضطلاع بمسئوليات التنمية فى كافة المواقع على مستوى كل محافظة ـ وانما قام الاتجاه الجديد لتدعيم الحكم المحلى على تقليص الجهاز الادارى على المستوى المركزى. فكلما تقلص حجم هذا الجهاز تدعمت سـلطات الحكم المحلى وزادت قدرة القيادات المحلية على التصرف واتخاذ القرارات دون تدخل فى الجوانب التنفيذية من جانب الوحدات الادارية المركزية .

وتأسيسا على ذلك تضمن القرار الجمهورى بالتشـكيل الوزارى الاخـير الاستعاضـة عن وزارات الخدمات بمجرد وزراء الدولة ـ يعملون فى مجال التخطيط ـ كل فى تخصصه النوعى ـ جنبا الى جنب ومن خلال مجلس واحد مع محافظين (فى درجة وزراء) مسئولين عن التنفيذ مسئولية كاملة فى كافة مجالات الخدمات الحكومية ـ كل فى الاطار الجغرافى لمحافظته وقد شمل ذلك وزراء الدولـة للتعليم والبحث العلمى ، والاسـكان واستصلاح الاراضى ، وللقوى العاملة والتدريب، وللزراعـة والامـن الغـذائى ، والصـحة ، وللاوقاف . (١)

٢ ـ تحقيق التكامل الافقى :

روعى كذلك فى التشكيل الوزارى الاخير تجميع الانشطة المتكاملة بحيث يشكل كل منها قطاعا واضحا ومتميزا يمارس نشاطا رئيسيا من انشطة الدولة وذلك من خلال استحداث مناصب نواب لرئيس الوزراء للاشراف على قطاعات متناسقة ومتكاملة فى مجالات ثلاثة هى الخدمات ، والانتاج، والمال والاقتصاد . ويضم قطاع الخدمات وزراء الدولة للتعليم ، وللشئون الاجتماعية ، وللاسكان واستصلاح الاراضى ، وللقوى العاملة والتدريب، وللصحة ، وللاوقاف، ووزير التأمينات الاجتماعية. ويضم قطاع الانتاج وزراء النقل والمواصـلات والنقل البحرى ، الرى ، الصناعة ، الكهرباء ، ووزير الدولة للزراعـة . ويضم قطـاع المال والاقتصاد وزراء التخطيط والمالية والاقتصاد ، السياحة والطيران المدنى ، التموين والتجارة الداخلية . ويؤدى التنظيم القطاعى على هـذا الوجه الى زيادة كفاءة التنسيق مما يعمل على فاعلية الاداء على مستوى التخطيط وعلى مستويات التنفيذ المختلفة ، كما أن هذا التنظيم القطاعى يساعد فى المستقبل على التقليل من عدد الوحدات الادارية وتخفيض التكلفة .

وبالاضافة الى الاتجاهين الرئيسـين سالفى الذكر والمتمثلين فى المرحلة الحالية فى تدعيم الحكم المحلى وتحقيق التكامل الافقى فان الامر يتطلب فى المرحلة المقبلة المضى قدمـا فى عدة اتجاهات أخرى تتكاتف جميعهـا للوصـول الى الضـبط التنظيمى المطلوب . وفيما يلى نعرض لأهم هذه الاتجاهات :

١ ـ ضغط عدد الوزارات وغيرها من الوحدات الادارية :

يتطلب الامر للوصول بعدد الوزارات والوحدات الادارية الاخرى الى الحد الامثل الذى يتناسب مع التقسيم المنطقى لنوعيات الانشطة فى الجهاز

---

(١) قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٠٨ لسنة ١٩٨٠ بتشكيل الوزارة .

الادارى ولا يخل بكفاءة ادارة وتيسير الأعمال الحكومية . ولا يستهدف من هذا الضغط مجرد تحقيق اعتبارات الاقتصاد فى التكلفة وانما لهذا التطوير ابعاده المتعددة فى رفع الكفاءة الادارية من خلال تيسير الاتصالات وتدعيم كفاءة التنسيق وزيادة فاعلية التخطيط والرقابة والتشجيع على تفويض السلطات الى المستويات الأدنى .

وعلى ذلك يمكن ادماج وزارات التخطيط والاقتصاد والمالية فى وزارة واحدة ، ووزارات النقل والمواصلات والنقل البحرى فى وزارة واحدة ، والقوى العاملة والشئون الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية فى وزارة واحدة ، والتعمير والاسكان واستصلاح الاراضى فى وزارة واحدة، والصناعة والثروة المعدنية والبترول والكهرباء فى وزارة واحدة ، والدفاع والانتاج الحربى فى وزارة واحدة . ويلاحظ أن كل مجموعة من هذه الوزارات — عدا القوى العاملة — تحت اشراف نائب رئيس وزراء أو وزير واحد طبقا للتشكيل الوزارى الحالى — وهى خطوة يمكن أن تتلوها خطوات حتى يتحقق الادماج فيما بينها .

٢ — استبعاد الاجهزة الفوقية والمستويات التنظيمية الوسيطة :

وبذلك يمكن تفادى التعدد الراسى للاجهزة الفوقية التى تعتبر مستويات تنظيمية وسيطة ينحصر دورها فى الاشراف على الوحدات الادنى التى تتولى التنفيذ الفعلى للأنشطة ، ويؤدى ذلك الى امكان الغاء عدد من الوحدات الادارية وتوزيع اختصاصاتها دون احتمال الاخلال بكفاءة الاداء . ولا شك أن هذا التطوير من اهم مزاياه تقصير خطوط الاتصالات وزيادة فاعليتها وكفالة المرونة للوحدات القائمةبالتنفيذ فى ممارسة اختصاصاتها.

ومن تطبيقات هذه الفكرة يمكن دراسة الغاء الهيئة العامة لمشروعات تحسين الاراضى ونقل الاعمال ذات الطبيعة التخطيطية الى ديوان عام وزارة الزراعة والتنفيذية الى مديريات الزراعة . والغاء الهيئة العامة لتخطيط مشروعات النقل واسناد اختصاصاتها الى ديوان عام وزارة النقل والغاء الهيئتين العامتين للطرق والكبارى والنقل النهرى ونقل اختصاصاتها التخطيطية الى ديوان عام الوزارة واختصاصاتهما التنفيذية الى المحافظات والغاء الهيئة العامة لتعاونيات البناء والاسكان ونقل اختصاصاتها فى مجال التعاونيات لديوان الوزارة واختصاصاتها فى مجال البناء والتشييد الى الجهاز المركزى للتعمير .

٣ — استبعاد الأشكال التنظيمية التى لا تقتضيها طبيعة النشاط :

ويتمثل ذلك بصفة خاصة فى الغاء الصناديق التى ينحصر دورها فى عمليات التمويل دون أن يكون لها دور فى مجال تخطيط أو تنفيذ النشاط النوعى الذى يقوم على تمويله الصندوق. ولما كانت لعمليات التمويل علاقة وثيقة بالمسئوليات التخطيطية التى تمارسها دواوين الوزارات فانه يقترح الاستعانة عن (شكل) الصندوق بفتح (حساب خاص) بديوان الوزارة النوعية المختصة تتجمع فيه حصيلة الموارد المخصصة للصندوق كما يتم الصرف فى وجوه الانفاق على النشاط المخصصة له هذا الموارد .

٤ — المواءمة بين الأهداف والأنشطة وبين الاشكال التنظيمية :

حيث ينبغى وجود تناسب بين نوع النشاط وبين الشكل التنظيمى الذى تتخذه الوحدة الادارية القائمة بهذا النشاط ، وتمشيا مع هذا المنطق يقترح أن تؤدى الاعمال السيادية من خلال دواوين الوزارات وما يتبعها من مصالح . أما الأعمال الخدمية ذات الطابع المركزى فيناسبها شكل الهيئة العامة ويترتب على ذلك تحويل بعض الوحدات مثل الهيئة العامة للطيران المدنى التى يقترح تحويلها الى مصلحة وكذلك مصلحة سك

العملة التى يقترح تحويلها الى هيئة عامة ، ومن بين الأمثلة على ذلك ايضا اقتراح تحويل بعض الهيئات القائمة بانشطة ذات طابع انتاجى الى شركات مثـل هيئتى النقـل العام بالقاهـرة والاسكندرية ومن الامثلة للاعمال التى تمارس من خلال مصلحة ويقترح ادماجها فى ديوان عام الوزارة نشاط مصلحة الرى .

٥ ــ توحيد المعالجة التنظيمية للوحدات الادارية المتماثلة :

ويتمثل ذلك اساسـا فى معالجة الاوضـاع التنظيمية لمراكز ومعاهد البحوث النوعية حيث يقترح ربطها تنظيميا بالوزارات النوعية المختصة مباشرة بما يكفل أن تؤدى هذه المراكز والمعاهد دورها فى خدمة غرض الوزارة فى مجال النشاط النوعى الذى تتولاه . ومن أمثلة التعديلات فى هذا الصـدد تعديل تبعيـة بعض المعاهد التابعة لاكاديمية البحث العلمى الى الوزارات المختصة .

٦ ــ ابراز أهمية بعض الانشطة بايجاد اجهزة تتناسب مع هذه الاهمية :

وذلك بالنسبة لأنشطة الأمن الغذائى بصـفة عامة ونشاط استغلال الثروة السمكية على وجه الخصوص اذ يؤدى هذا النشاط حاليا فى ديوان عام وزارة الزراعة ويقترح انشاء هيئة عامة أو شركة لاستغلال الثروة السمكية بما يتضمنه ذلك من عمليات الدراسة والبحث والتخطيط وتشجيع استغلال الثروة السمكية والاشراف على هذا الاستغلال وربطه بالاحتياجات المطلوبة له من حيث تصنيع أو استيراد الأدوات والمعدات اللازمة له أو من حيث التوزيع والنقل أو من حيث التعليب والتصنيع . ولا شك أن الاهتمام بهذا النشاط يتناسب مع الامكانيات المتاحة فى مجال الثروة السمكية وما يعكسه من أهمية خاصة فى توفير احد المقومات الاساسية للامن الغذائى فى البلاد .

٧ ــ تركيز المسـئوليات التخطيطية فى دواوين الوزارات :

أى أن تتركز كافة المسئوليات ذات الطابع التخطيطى فى ديوان الوزارة المختصة بحسب نوع النشاط مع استبعاد الوحدات الادارية التى يقتصر دورها على ممارسة هذه المسئوليات ، ولا يعنى هذا سلب الوحدات الادارية سلطات التخطيط اللازم لاضطلاعها بمسئولياتها التنفيذية، ويؤكد الاخذ بهذا الاتجاه اهمية ممارسة دواوين الوزارات لمسئولياتها الاصيلة فى مجال التخطيط ويتفادى ما يشوبها حاليا من تحول الى أعمـال أخرى تخرج عن دورها الأصيل .



المسلك الأخلاقى فى ممارسة العلاقات العامة

د. حسين محمد على

[فى القاهرة من ١٩ الى ٢٤ ابريل سنة ١٩٨٠ أقام الجهاز المركزى للتنظيم والادارة (برامج القادة الاداريين) مؤتمرا عن « ادارة العلاقات العامة » وفى ختام المؤتمر صدرت عنه توصيات عديدة يهمنا منها التوصية رقم ١١ ونصها :

— نظرا لما يؤدى اليه انشاء نقابة أو رابطة للمشتغلين بمهنة العلاقات العامة من ايجاد صلات وروابط بينهم ، وتبادل الخبرات والمعارف وارساء قواعد وآداب ، وسلوكيات لممارسة المهنة على أسس اخلاقية ، فان المؤتمر يوصى بانشاء نقابة أو رابطة للمشتغلين بالعلاقات العامة فى مصر .

وهذا المقال يتضمن تعريفا ببعض الجهود الرائدة التى تبذلها جمعية العلاقات العامة الامريكية فى سبيل ارساء قواعد ممارسة العلاقات العامة على أسس أخلاقية . وبعد فمازلنا بحاجة الى نقلة كبيرة فى فكر الادارة المصرية وأساليب ممارستها لوظيفة العلاقات العامة فى اتجاه المستويات التى بلغتها الادارة الحديثة فى الدول المتقدمة] .

د. حسين محمد على
أستاذ بجامعة أم درمان الاسلامية
خبير العلاقات العامة

سبق أن نشرنا له مقالا بعنوان : « سيناريو العلاقات العامة سنة ٢٠٠٠ » نشر فى العدد الأول يوليو ٨٠ — المجلد الثالث عشر .

مما لا شك فيه أن كل المهن تتطلب فى ممارسيها أن يكونوا على المستوى المطلوب من الأخلاق . بعبارة أخرى تتطلب أن يكون مسلكهم فى ممارسة المهنة أخلاقيا . والعلاقات العامة بحكم طبيعتها القائمة على الأمانة والصدق تحتم ضرورة وجود المسلك الأخلاقى فى كل ما يؤديه ممارسها من أعمال ونشاطات . بل ان خلو الممارسة من العنصر الأخلاقى يخرج العلاقات العامة عن طبيعتها

ويحولها الى عمل من أعمال الدعاية التى لا تتطلب مثل هذه الاخلاقيات والقيم فى ممارستها . ومما يساعد على تحقيق هذا المطلب ان يكون لدى الممارس فكرة عامة عما يعتبر مسلكا مقبولا وما لا يعتبر كذلك الا أن الحقيقة التى يلمسها كل من يمتهن العلاقات العامة هى أن هناك غموضا حول كنه المسلك الأخلاقى وابعاده الأمر الذى يبرز مسئولية الجمعيات العلمية والتنظيمات النقابية ودورها فى اقامة النموذج الكامل للمسلك الأخلاقى الذى يمكن تنفيذه .

وقبل الدخول فى الموضوع دعونا نتفق على ثلاث نقط رئيسية : ــ

١ ــ الواضح أن نسبة عالية من الممارسين لا يدركون تماما الأبعاد الكلية لما يعتبر مسلكا غير اخلاقى .

٢ ــ رجال العلاقات العامة أنفسهم هم المسئولون عن تقديم الحلول للمشكلات السلوكية التى تسود مجالات عملهم .

٣ ــ ان ثمة تقدما أمكن احرازه فى هذا الاتجاه .

وفى ظنى أن القانون الأخلاقى لممارسة مهنة العلاقات العامة فى الولايات المتحدة الأمريكية نموذجا يحتذى فى هذا الشأن . ومع التسليم بأن أى قانون ليس حلا شافيا ولا نهائيا لعلاج ماشرع من اجله ، الا انه فى حالتنا هذه يعتبر تجسيدا حيا للآمال التى يعقدها ممارسو العلاقات العامة هناك على ممارسة نظيفة متصفة بالأخلاقيات والقيم .

ولكن ما هى قصة هذا القانون ؟

فى عام ١٩٥٩ اقترح مجلس ادارة جمعية العلاقات الأمريكية مشروع القانون الاخلاقى لممارسة العلاقات العامة فى الولايات المتحدة الأمريكية .

ثم اقرته الجمعية العمومية فى عام ١٩٦٣ وسار نافذ المفعول منذ ذلك التاريخ .

يتصدر القانون ديباجة نصها :

لقد أصبحت وظيفة العلاقات العامة تتطلب التفاهم المتبادل والتعاون بين الأفراد والجماعات. وأعضاء الجمعية يعاهدون أنفسهم على :

أولا : أن نلتزم فى تصرفاتنا العامة والخاصة بما يتفق والصالح العام .

ثانيا : أن يكون هدينا فى الطريق الذى نسير فيه الحق والدقة والمعاملة الأمينة الصادقة والذوق السليم .

ثالثا : أن نعمل جاهدين على مؤازرة الجهود التى تستهدف السمو بمهنة العلاقات العامة سواء منها ما اختص بالدراسات العلمية أو التدريب وما شابهها .

رابعا : ان ننفذ بصدق وأمانة أحكام القانون الأخلاقى الذى يحتفظ كل عضو بنسخة منه .

ويتكون القانون من ١٦ مادة على النحو التالى :

مادة ١ :

على العضو أن يتصرف بأمانة مع عملائه وموظفيه ومع الجمهور عامة .

مادة ٢ :

على العضو أن يجعل وظيفته أثناء تأديتها متفقة مع الصالح العام .

مادة ٣ :

على العضو أن يراعى الدقة والصدق والذوق السليم أثناء أداء وظيفته .

مادة ٤ :

على العضو الا يمثل مصالح أفراد أو جماعات اذا تعارضت هذه المصالح ، ما لم تتفق الأطراف المعنية على وضع كهذا .

مادة ٥ :

على العضو أن يكون على الدوام محتفظا بثقة عملائه وأن يصون أسرارهم ، والا يقبل عملا يضطره الى غير ذلك .

مـادة ٦ :

على العضو ألا يشارك فى عمل من شأنه أن ينال من صدق وأمانة عمليات الاتصال بالجماهير .

مـادة ٧ :

على العضو الا يدلى عامدا بمعلومات زائفة أو مضللة ، وأن يبذل جهده لتجنب ما من شأنه أن يعرضه لموقف كهذا .

مـادة ٨ :

على العضو الا ينضم لعضوية أية جماعة تعلن عن اعتناقها لمبدأ وهى تخفى أغراضها الحقيقية عن الناس لصالح فرد او هيئة .

مـادة ٩ :

على العضو الا يتسبب فى الاساءة الى سمعة فرد آخر يعمل فى مهنة العلاقات العامة ، الا اذا كان فى تصرفات ذلك الفرد ما يعد انتهاكا للقانون الأخلاقى لأحكام المادة الثالثة عشرة من لائحة العضوية .

مـادة ١٠ :

على العضو الا ينال من سمعة المنظمة أو منتجاتها أو عملائها .

مـادة ١١ :

على العضو الا يقبل مكافأة او عمولة من غير من استخدموه الا بموافقة صريحة منهم وبعد اطلاعهم على كافة الظروف المحيطة بالموضوع .

مـادة ١٢ :

لا يقبل العضو من عميل اى مكافأة مشروطة بتحقيق نتائج معينة ، ولا مرتبا بنفس هذا الشرط .

مـادة ١٣ :

على العضو الا يقبل عملا او وظيفة اذا كان هناك من يشغلها فعلا .

مـادة ١٤ :

على العضو الا يستمر فى عمل يضطره الى مخالفة أحكام هذا القانون .

مـادة ١٥ :

يجب على العضو الذى يطلب للشهادة فى أية مخالفة لأحكام هذا القانون أن يحضر أمام السلطة التى تستدعيه الا اذا منعه عذر قهرى تقبله تلك السلطة .

مـادة ١٦ :

على العضو ان يتعاون مع باقى الأعضاء فى المحافظة على القانون وسلامة تطبيقه .

(انتهت أحكام القانون)

ان جهود جمعية العلاقات العامة الأمريكية لم تقف عند اصدار القانون الأخلاقى ولكنها تدعو أعضاءها البالغ عددهم ٥٠٫٠٠٠ ممارس الى الابلاغ عن أى انتهاك أو خدمة لأحكامه وهى لا تغفل ذلك أبدا . كما أنها تبحث وتنقب وتكلف بعض المكاتب الاستشارية للقيام بدراسات مسحية فى مختلف مجالات ممارسته وظيفة العلاقات العامة .

وبالنظر لكون الصحافة هى المجال الأكثرحيوية بين مجالات أداء وظيفة العلاقات العامة ، فان علاقة ممارس العلاقات العامة بالصحافة والصحفيين تعتبر قمة بين مختلف العلاقات بباقى فئات الجماهير المتعاملة معهم . من ثم فان انقاذ القانون الأخلاقى فى مجال العلاقات الصحفية يعتبر أمرا حيويا . ويعتبر البحث فى هذا المجال لاستخلاص المسلك المقبول أمرا رائدا يسهل البحوث الأخرى فى بقية مجالات العلاقات العامة.

لنلق نظرة على دراسة مسحية أجرتها جمعية العلاقات العامة الأمريكية عام ١٩٧٣ على عينة مختارة من ١٠٧ ممارسين وأعضاء فى الجمعية موزعين على ٣٦ ولاية ويمثلون مختلف التخصصات العاملة فى مجالات التعليم والصحة والنقل

والانتاج وتجارة التجزئة وفى الحكومة وفى المكاتب الاستثمارية . طالبتهم الدراسة بأن يعلقوا على الآفاق المختلفة لعلاقتهم بالصحافة والصحفيين . والتمييز الوحيد فى هذه العينة كونه من المستجدين وجميعهم من الذكور وفوق الخامسة والثلاثين من العمر . كان المبرر لهذا التمييز هو الرغبة فى الحصول على اجابات ذات معنى من أشخاص مجربين .

وفيما يلى الأسئلة واجاباتها :ـ

س : هل تظن أن الصحفى اليوم أكثر احساسا بالمسئولية عما كان عليه من ٥ سنوات ؟

ج : ٤٢ فى المائة أجابوا نعم .

ولنلق نظرة على بعض الأسباب التى من أجلها لم يأت الرقم مرتفعا .

س : هل عرض عليك صحفى عقدا اعلانيا مع الصحيفة ؟

ج : ٢١ فى المائة أجابوا نعم .

س : هل اقترحت الصحيفة أن يكون لك برنامج اعلانى محدد المواعيد اذا أردت أن تستخدم الصحيفة نشرتك الصحفية (١) ؟

ج : ٢٦ فى المائة أجابوا نعم .

س : هل طلب منك أن تبعث بمقالاتك الانتاجية وموادك الاعلامية عن طريق ادارة الاعلان بالصحيفة ؟

ج : ٢٢ فى المائة أجابوا نعم .

س : هل حدث هذا العام الماضى ؟

ج : ٢٦ فى المائة اجابوا نعم .

س : هل طلب منك أى صحفى أية خدمات خاصة ؟

ج : ٤٠ فى المائة أجابوا نعم .

س : هل تحس فى حرية بامكانك أن تقبل أو ترفض هذه المطالب ؟

ج : ٣٩ فى المائة أجابوا نعم .

واذا نحن حاولنا استكشاف مضامين السؤالين الأخيرين ، ترى أنها تتلخص فى نماذج من الخدمات الخاصة التى يطلبها الصحفيون من رجال العلاقات العامة كما كشف عنها البحث .

- عينات مجانية من الانتاج .
- خصم على المشتريات .
- اصلاحات (وأهمها اصلاح تلفيات السيارات نتيجة مصادمات) .
- تذاكر مجانية للحفلات المسرحية والرياضية .
- مساعدات مالية .
- هدايا (طلب أحدهم على سبيل المثال غطاء من الشمع لقاربه البخارى) .
- تذاكر مجانية للسفر بالطائرة .
- استخدام طائرة الشركة فى رحلات خاصة .

ولننظر الى الأسئلة والاجابات حول موضوع الحفلات والمناسبات السارة .

س : هل أهديت لصحفى هدية فى مناسبة عيد الميلاد أو رأس السنة وذلك خلال السنوات الثلاث الماضية ؟

ج : ٣٣ فى المائة اجابوا نعم .

---

(١) تعتبر النشرة الصحفية أداة العلاقات العامة الاولى فى اذاعة انبائها على الصحف . ويضعها ممارسو العلاقات العامة والصحفيين فى مرتبة الصدارة من العلاقات الصحفية . والصحف تنظر الى هذه النشرة على انها من مصادر الانباء وهى لا تقبل ابدا اى التزام بنشرها بالكيفية التى تأتيها من ادارة العلاقات العامة فى منظمة ما . وحرية المحررين مكفولة فى اعادة صياغة ما بها من أنباء فى قالب يتفق وطابع الابواب التى يحررونها .
لمزيد من المعلومات عن النشرة الصحفية : ارجع الى :
حسين محمد على : «العلاقات العامة فى المؤسسات الصناعية» مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ١٩٦٩ ص ١٦٠ وما بعدها .

س : هل تفكر فى اهــداء أحدهم عام ١٩٧٣ (سنة البحث) ؟

ج : ٢٧ فى المائة اجابوا نعم .

س : هل اعتدت ان تهدى رجال الصحافة هدايا ذات قيمة فى غير مناسبتى عيــد الميلاد ورأس السنة ؟

ج : ٩٤ فى المائة اجابوا نعم .

كما اهتم البحث بتوجيه مجموعة من الأسئلة حول علاقة رجال العلاقات العامة بالصحفيين وكان ذلك على النحو التالى :

س : هل فشل اى صحفى فى حمايتك كمصدر معلومات ؟

ج : ١٤ فى المائة اجابوا نعم .

س : ما هى الفئة من الصحفيين التى تعتقد انها تحمى مصادر معلوماتها بكيفية افضل ؟

ج : دوائر الأعمال	٥٤ فى المائة
محررو الحوادث	٣٤ فى المائة
كتاب العمود	٢٢ فى المائة
مديرو التحرير والتنفيذيون	١٧ فى المائة

س : هل سبق لصحفى أن أعد قصته حــول منظمتك دون أن يتصــل تليفونيا للتحقق من المعلومات والوقائع ؟

ج : ٩٠ فى المائة اجابوا نعم .

وفى محاولة للكشف عن كافة الأبعاد لعــلاقة ممارس العلاقات العــامة بالصحفيين طلب من المستجدين اضافة اية تعليقات يعتقدون انها ذات صلة بالموضوع سواء فى المــاضى أو الحاضر او المستقبل .

هذه كانت مجموعة الاستجابات :

— فى الرياضــة والســفر وســائر النواحى الترفيهية تكثر اتصالات رجال الصحافة .

— الصحفيون ورجال العلاقات العامة الأكفاء كلهم يهتمون بالمعلومات الوثيقة وهدفهم اعــلام الجماهير بالوثائق .

— تضم مهنــة العلاقات العــامة الكثير من الدجالين .

— عدد محررى الصحف المعينين بتغطية أنباء نشاطات العلاقات العامة فى هبوط .

— الميل لتصــديق كل ما يقوله العاملون فى الحكومة دون ادنى محاولة للتحقق مما يقال . وبالرغــم من فضــيحة ووتر جيت فان رجــال الصحافة يعتقدون أن الحكومة ينبوع الصــدق والطهارة .

— هناك رغبة عامة فى ضرورة التعاون لتعرية اى ممارسة فى مجال العلاقات العامة تكون دون المستوى المطلوب أو تتضمن انتهــاكا للقانون الأخلاقى فى اى موقع كانت .

(انتهى البحث)

فى رأيى ان البحث كشف عن الأبعاد المختلفة لعلاقات الصحافة والصحفيين لممارسى العلاقات العامة . وعن تحديد المسلك الأخلاقى الذى يتعين على الممارسين ان يأخذوا انفسهم به فى مواجهة تلك الأبعاد . وان ذلك يجب أن يتم فى اطار خطط وسياسات العلاقات العامة التى كان غيابها سببا فى ضياع المعالم بين ما يعد سلوكا مقبولا ومالا يعد كذلك . وبعبارة أخرى ما يعد مسلكا اخلاقيا وما ليس كذلك . أما السبب الأكبر (كما جاء فى خاتمة البحث) فهو « التفاحة المعطوبة » فى البرميل .. وقد ناشد البحث المسئولين ومن يعنيهم الأمر ضرورة استبعاد هذه « التفاحة » قبل أن تصيب البقية بالعدوى . والتشبيه واضح والمعنى لا يحتاج لأى تعليق . المهم أن نبدأ فورا فنحن متأخرون فعلا .

دور الصناعات الصغيرة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية

د. فؤاد القاضي

تتمثل الصناعات الصغيرة فى الحرف اليدوية والورش الصغيرة التى يمكن أن تمثل وحدات الاستغلال الفرعية فى مجالات صناعية متعددة ، ويمكن القيام بها بواسطة مشروعات صغيرة أو متوسطة الحكم تستخدم المواد المحلية وبعض المستوردة وتقنيات كثيفة العمالة مثل صناعة الكساء وصناعة الاقمشة الرخيصة والصناعات الجلدية والأحذية وصناعة المأكولات وصناعة التعليب ولعب الاطفال والادوات المحلية البسيطة، ويستوعب هذا النمط من الانتاج عمالة كبيرة كما يخفف من حدة البطالة المقنعة فى حالة وجودها ويشجع على اجراء توزيع أفضل للدخل بين أفراد المجتمع كما تساهم الصناعات الصغيرة بنسبة كبيرة فى اجمالى الانتاج القومى وتدعيم الهيكل الصناعى وموازنته ، وزيادة سرعة دوران عملية التصنيع وتهيئة المجال للمنافسة جودة وسعرا وخلق طبقة جديدة من رجال الصناعة الوطنية وتعبئة المدخرات الخاصة التى تظل اما معطلة أو تنفق فى الكماليات أو أوجه نشاط غير انتاجية،

د. فـؤاد القاضي
كلية الادارة والاقتصاد
جامعة البصرة ـ العراق

سبق أن نشرنا له وكان آخر مقال له بعنوان : « الكفاية الانتاجية » نشر فى العدد الثانى أكتوبر ٧٩ (المجلد الثانى عشر) .

كذلك فان للصناعات الصغيرة مزايا خاصة فنية فى مواجهة المنتجات النمطية التى تعمل الدول الصناعية على التمادى فيها ، أضف الى ذلك ما تحدثه هذه الصناعات من روابط غير مباشرة كتوليد عمالة فى القطاعات الاقتصادية المتصلة بها ، وطبقا لتقدير خبراء هيئة الامم المتحدة توفر هذه الصناعات وظائف لحوالى نصف العاملين فى الصناعات التحويلية فى الدول النامية الأكثر تقدما فى الصناعة وأكثر من ثلاثة أرباع فى باقى هذه الدول(١) .

كذلك تشير احدى الدراسات المتقدمة التى أجراها البنك الدولى مؤخرا فى تسع صناعات هامة (صناعة الطوب وصناعة الجلود والاحذية والسماد وصناعة السكر وصناعة غزل القطن وصناعة نسج القطن ...) ومدى استخدامها للعمالة فى حالة استخدام التكنولوجيا البسيطة ومقارنة ذلك بالمصانع المماثلة فى نفس الانشطة والتى تستخدم تكنولوجيا متقدمة وحديثة وأكثر كثافة فى رأس المال ، أوضحت هذه الدراسة المفارقة الصارخة فى مجال قوى العمل المستخدمة ففى مقابل كل وحدة واحدة من رأس المال المستثمر يمكن اتاحة فرص عمل تتراوح ما بين ١ر١ الى ٢٠ فرصة عمل حسب نوع الصناعة فى مقابل فرصة عمل واحدة فقط فى كل من هذه الصناعات ذات التكنولوجيا المتقدمة وذات الكثافة الرأسمالية العالية(٢) .

ونظرا لتزايد قوى العمل فى الدول النامية بمعدلات كبيرة (٢٦ مليون عامل كل سنة) وهذه المعدلات تفوق معدلات التنمية فى الصناعة (٤ر٥٪ فى السنوات ٧٠/٧٥) لذلك فلم يستطع قطاع الصناعة فى هذه الدول استيعاب كافة هذه الزيادة السنوية فى قوى العمل خاصة وأن معظم الدول النامية قد اتجهت الى الصناعات ذات الكثافة الرأسمالية والتى لا تحتاج الى عمالة كبيرة وشجعت على اقامتها عن طريق اعفاءات ضرائب الدخل وأسعار الفائدة المدعمة والاعفاءات الأخرى . كل ذلك ادى الى الانحراف فى توزيع الموارد لصالح عنصر رأس المال على حساب العمل فزادت حدة البطالة فى الدول النامية وهو ما كشف عنه تقييم مخطط التنمية فى الدول النامية كأول عرض وتقييم لتقدم الانجاز خلال العقد الثانى للتنمية ، لذلك فقد اتجه الاهتمام الى الصناعات الصغيرة والحرفية وأصبحت تلقى تشجيعا واسعا فى خطط التنمية الحالية فى الدول النامية وساعد على ذلك أن برامج تشجيع هذه الصناعات الصغيرة يعتبر أمرا سهلا وغير مكلف وعادة ما يجرى تنظيم التدريب المهنى فى الورش ذاتها فضلا عن صغر حجم الاحتياجات الرأسمالية اللازمة .

ولقد أتجهت الدول الى تشجيع الصناعات الصغيرة والحرفية واليدوية ليس فقط من أجل آثارها على العمالة وتوزيع الدخل بل أيضا كصناعة مساعدة للترويج السياحى وتختلف أوجه المساعدة من دولة الى أخرى ، ففى الهند تقدم الحكومة التسهيلات الائتمانية ، وفى دول أمريكا اللاتينية توفر الحكومات العرض الكافى من المواد الاولية النادرة ، وفى الدول الافريقية تتمثل مساعدة الحكومات فى تقديم الاستشارات الادارية والمعونة الفنية والآلات والمعدات على هيئة قروض بالاضافة الى تبنى سياسة اقراض تميزية كما يحدث فى نيجيريا .

ولقد أحرزت بعض الدول النامية مثل كوريا وتايلاند نجاحا فى توسيع الصناعات كثيفة العمالة والموجهة للتصدير وقامت هذه الدول وعلى نطاق واسع ببيع عنصر العمل غير الماهر أو نصف الماهر بل الرخيص ، كما نجحت هذه الدول فى زيادة صادراتها من المنتجات كثيفة العمالة نسبيا نتيجة توفير عرض كاف من عنصر العمل وعوامل الانتاج الأخرى بأسعار السوق الجارية وبذلك تم ربط برامج التصنيع بها والقائمة على التصدير بأهداف تنمية الدخل القومى والتوظف واعادة توزيع الدخل .

---

(١) Industrial Development Survey, UNIDO, 1974, pp. 100 - 115.

(٢) Finance & Development, March 1979, pp. 19 - 21.

الا انه ينبغى اخذ جانب الحذر فيما يتعلق بمثل استراتيجية التصدير هذه حيث اثبتت التجربة أن التصنيع من أجل التصدير قد ينطوى على شيء من الخطورة نتيجـــة ضعف وجود الاســـتقرار الاقتصادى طويل المـــدى من وجهة نظـــر طلب السوق على منتجات الصناعات الصغيرة والحرفية وموقفها التنافسى فى الاسواق الاجنبية خاصة وأن بعض هذه المنتجات تفتقد وجود الاسواق المحلية الكافية ، والميزة النسبية هنا تتوقف على وفرة عنصر العمل الرخيص نصف الماهر وبعض الموارد الطبيعة ومن ثم يتعين تطوير المهـــارات الصناعيـــة لتجارى متطلبات التغيير المســـتمر والحركات المختلفة لرأس المـــال والتجارة مما يتطلب اختيارا مدروسا بعناية للمنتجات الصناعية والعمليات التى تكفل أوســـع الروابط المكنـــة للانتا ج المحلى . ولا شك أن انتشـار التعليم العام والتعليم بالممارسة واكتساب المهارات الصناعية واكتساب الخبرة بأعداد متزايدة من العمال للمهنة سوف يعمل على تشجيع وتنمية هذه الصناعات الصغيرة والحرفية .

أما فى بلادنا فتهدف الخطة الخمسية ٨٤/٨٠ الى زيادة قوة العمل من ١٢٫٩ مليون عامل الى ١٥ مليون عامل ، ولما كانت العمالة المستخدمة فى قطاع الصناعة لا تتجاوز ١٥٪ من قوى العمل كما أن قطاع الصناعة يعانى من كثافة عمالية فى شركات القطاع العام والأجهزة الانتاجية الحكومية الامر الذى يؤثر مباشرة على معدلات الانتاجية المحققة ، ولما كان خلق وظائف منتجة يختلف تماما عن خلق وظائف تهدف الى تخفيف حدة البطالة ، ولما كان يصعب استيعاب جزء كبير من العمالة المتزايدة باستخدام كامل للطـــاقة الانتاجية من خلال تشغيل متعدد للورديات لعدم ملاءمة ذلك لاقتصاديات السوق ونظامنا الاجتماعى بخلاف بعض الدول التى اســـتوعبت نســـبا كبيرة من اجمالى الزيادة فى العمالة وذلك من خلال تشغيل ورديات اضافية (٤٨٪ فى بولنـــدا ، ٥٩٪ فى المجر)(١) ولما كان من الواجب احداث توازن بين التنمية كثيفة العمالة وبين التنمية كثيفة راس المال يحقق التوازن بين التنمية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية ، لكل هذه الاعتبارات فلا يبقى أمامنا سوى تشجيع الصناعات الصـــغيرة والحرفية واليدوية لاستيعاب قوى العمل المتزايدة ولمـــا تحدثه من مساهمة فعالة فى التنمية الاقتصادية وذلك كما سبق ايضاحه ، لكل ذلك يتعين مساعدة القطاع الخاص والصناعات الصغيرة والحرفية على نطاق واسع ومنحها التسهيلات الائتمانية وتيسير القروض واتاحة الفرصة لشراء المصانع الصغيرة اللازمة وتيســـير مســـتلزمات الانتاج والخامات لتشغيل هذه الصناعات واتاحة فرص التدريب وتدبير الخبرات لهذه الصناعات الصغيرة واتخاذ كافة الاجراءات لتسهيل تصدير منتجاتها وتحصيل اثمانها دون عناء أو مشقة .

ويكفى أن نشير الى أمثلة من الدول المتقدمة فى هذا المجال ، ففى فرنســـا نجد مدنا معينـــة تتخصص فى انتاج صناعات صغيرة . فمثلا مدينة Mont Limon تتخصص فى صناعة نوع معين من الحلوى وقد استطاعت هذه المصانع الصغيرة المنتشرة فى هذه البلاد أن تغزو بانتاجها اسواق العالم أجمع ، وفى سويسرا تقوم مجموعة من الشركات الكبرى ولكنها لا تملك مصانع ضخمة بل تعتمد على انتاج وتشغيل المتخصصين الذين ينتجون فى ورش حرفية صغيرة تتخصص فى انتاج اجزاء صغيرة معينة من عدة الساعات بل ان الكثير من الانتاج يتم فى المنازل بواسطة أسر متخصصة ، وفى ايطاليا تغلبت الحكومة على مشكلة العمالة الزائدة فى القطاعات الاقتصادية بنشر الصناعات الصغيرة والحرفية ذات الكثافة العمالية المتوسطة فى القطاعات الاقتصادية وذلك طبقا لخطة أطلق عليهـــا Vanoni استمرت من ١٩٥٥/١٩٦٤ استهدفت امتصاص وتشغيل العمالة الزائدة فى هذه

(١) Kalay, Shift Work and Employment Expansion, Industrial Labor Review, Vol. 91, No. 1 Jan. 1965.

القطاعات ونجحت فى تحقيق أهدافها(١) كذلك عمدت الهند الى نشر الصناعات الصغيرة فى كافة الانشطة الصناعية وبالذات صناعات الغزل والنسيج حتى يمكن استيعاب الزيادة المتسارعة فى قوى العمل .

اننا يجب أن نسعى لاحياء الصناعات الصغيرة القائمة على رؤوس أموال بسيطة كصناعة الاثاث والنجارة وصناعة الجلود والاحذية وصناعة السجاد والكليم والملبوسات والخيزران والقش والاوانى النحاسية وعشرات وعشرات من الصناعات الصغيرة التى يمكن تعميمها والاستفادة منها فى استيعاب العمالة الزائدة ومن ثم العمل على تحسين الانتاجية فى القطاعات الاقتصادية فضلا عن المشاركة فى التنمية الاقتصادية ، لقد كانت مدينة دمياط مثلا مركزا ضخما لصناعة الاثاث والجلود وصناعة الألبان كما كانت أسيوط مركزا صناعيا لصناعة الأثاث الذى يعرف بالأسيوطى وكذلك بصناعة السجاد والكليم .

ولا شك أن تشجيع الصناعات الصغيرة والحرفية يساعد على تطوير التكنولوجيا التقليدية كثيفة العمالة والتى لم يثبت عجزها اقتصاديا وكذلك خلق التكنولوجيا المحلية التى تعتبر وليدة ظروف المجتمع وتأخذ فى اعتبارها توافر الأيدى العاملة وقلة رأس المال .

ويطرح تشجيع الصناعات الصغيرة والحرفية قضية التعليم وبصفة خاصة محو الأمية والتعليم الفنى والتدريب المهنى وتنمية الخبرات المحلية والاعتماد عليها .

وحتى يمكن التغلب على العقبات التى تعترض الصناعات الصغيرة بسبب صغر العمليات ونقص الموارد المالية والافتقار الى المعونة الادارية والفنية والتسويقية فقط عمدت الحكومة الى اتخاذ اجراءات تشجيعية متعددة فى هذا المجال تهدف الى انشاء صناعات جديدة والتوسع فى الصناعات القائمة وتحسين المستوى الفنى لها ومنها :

— زيادة القروض المتاحة للقطاع الخاص بالعملات المحلية والأجنبية للمشروعات الصناعية الـ ١٠٠ مليون جنيه وللجمعيات التعاونية الحرفية الى ٢٥ مليون جنيه وذلك فى موازنة سنة ١٩٨٠ وبفائدة وشروط ميسرة .

— تدريب الحرفيين على استخدام الآلات وتطوير الصناعات الحرفية وادخال بدائل الخامات فى بعض الصناعات الحرفية وخاصة صناعة الأثاث والصناعات الجلدية والملابس الجاهزة ومنتجات خان الخليلى وانشاء مراكز لخدمتها مع توفير الخامات ومستلزمات الانتاج لها وتسهيل حصول الحرفيين على الآلات والمعدات اللازمة بالاتفاق مع الجهات المختصة .

هذه ولا شك اتجاهات سليمة من جانب الحكومة ويرجى مضاعفتها وزيادة الاهتمام بهذه الصناعات على أساس خطة قومية كاملة محددة المعالم لتشجيعها بكافة السبل وعن طريق الاعفاءات الجمركية والضرائبية فى مجالاتها المختلفة ومن ثم تشجيع القطاع الخاص والصناعات الصغيرة والحرفية حتى تستطيع أن تقوم بدورها الهام فى التنمية الاقتصادية وزيادة الدخل القومى وتشغيل قوى العمل المتزايدة وتنمية الخبرات وتحقيق معدلات عالية للتنمية فى البلاد .

---

(١) Malhotra, P.C. Indian Labor Movement, Survey, Schaud & Co. New Delhi, 1963, p. 147.

البنك القومى للاستثمار وتغيير نمط التمويل طويل الأجل

محمود صبح

[يستهدف هذا المقال الدعوة الى تغيير نمط التمويل طويل الاجل فى شركات القطاع العام والقائم على القروض والمساهمات الحكومية ، وخلق أنماط تمويلية جديدة تتناسب مع ظروف الانفتاح الاقتصادى ، وطبيعة نشاط كل شركة ، واهدافها ، كذلك التركيز على الدور التمويلى الذى يجب أن يقوم به البنك القومى للاستثمار فى هذا المجال بصفته المالك والممول الرئيسى لشركات القطاع العام] .

اولا — تطور تنظيم التمويل طويل الاجل :

يجب التفرقة بين الفترة التى سادت فيها المؤسسات العامة وبين التنظيم القطاعى السائد اليوم ، ففى ظل نظام المؤسسات العامة ، اقر

محمود صبح

مدرس مساعد ادارة الاعمال
كلية تجارة عين شمس

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها بعنوان : « محور الاهتمام المالى فى شركات القطاع العام » نشر فى العدد الرابع ابريل ١٩٨٠ المجلد الثانى عشر .

القانون لها دورا تمويليا من خلال انشاء الشركات الجديدة بواسطة الاكتتاب فى رأس مالها أو تقديمها للأموال للشركات القائمة التى ترغب فى التوسع .

وكانت مصادر حصول المؤسسة على هذا التمويل لا تخرج عن الاحتمالات الثلاثة التالية :

١ — أن تحصل عليها من وزارة الخزانة أو :

٢ — أن تحصل عليها من أرباح الشركات التابعة لها أو :

٣— أن تقترض من البنوك التجارية .

فبالنسبة للاحتمال الأول ، لا يوجد سبب معقول لمرور اعتمادات الموازنة الاستثمارية (قروض

ومساهمات) لكل شركة بالمؤسسة ، فما دامهقدرا فى الخطة انشاء شركة جديدة أو التوسع فى شركة قائمة فلماذا لا تقوم جهة التمويل المركزية (وزارة الخزانة) بوضع المبالغ المقررة لذلك الاستثمار تحت تصرف الشركة المعنية ؟

أما الاحتمال الثانى ، فان حصول المؤسسة على أرباح الشركات التابعة لها ينعكس على التمويل الذاتى فيها بالانخفاض ، فىحين أن المفروض ترك هذه الأرباح للشركات التى ولدتها لاستخدامها فى توسعاتها الذاتية ، ودعيم مركزها المالى .

وفيما يتعلق بالاحتمال الثالث ، فقد استغلت الشركات ضمانات المؤسسة لهذه القروض وتوسعت فيها ، وعلى الرغم من أنها قروض قصيرة الأجل فانها من الناحية العملية تحولت الى تمويل طويل الأجل نظرا لتكرار تجديدها ، وترتب على الغاء الضمانات التى تقدمها المؤسسة لهذه القروض وتجميد الشركات لها أن تضخمت مديونية الشركات العامة للجهاز المصرفى واصبحت مشكلة أخرى يتعين البحث عن حل لها .

أما فى ظل التنظيم القطاعى الجديد ، فالملاحظ أن القطاع مجرد جهاز تخطيط وتنسيق بين الشركات ، فلا توجد له سلطة تمويلية ، فبعد الغاء المؤسسات العامة آلت ملكية رؤوس أموال الشركات الى الخزانة العامة التى أصبحت بدورها هى الممول للاستثمارات من خلال أموال تقترضها من صندوق استثمار الودائع والتأمينات — الجهة المسئولة عن تجميع المدخرات لتمويل الخطة الاستثمارية للدولة — الذى يقوم باصدار خطاب الى البنك المركزى بالخصم على حساب الصندوق بمبلغ معين لحساب وزارة الخزانة .

فمن الملاحظ أنه لا توجد علاقة مباشرة بين الصندوق وبين الشركات التى يقوم بتمويلها ، فالعلاقة المباشرة هى بين الصندوق ووزارة الخزانة من خلال قيامه باقراضها بحد أدنى قدره ٥٪ ، أما الحد الأعلى لاقتراض الصندوق فهو ٥ر٤٪ ، كما يجوز للصندوق فى الحالات الطارئة السحب على المكشوف من البنك المركزى .

ثانيا — البنك القومى للاستثمار :

اذا كان موضوع الساعة هو البنك القومى للاستثمار كمالك وممول رئيسى لشركات القطاع العام ، فانه يجب أن يختلف عن تلك البنوك المعروفة فى النظم الاشتراكية (بنوك الاستثمار) والتى تقتصر نشاطها على منح الائتمان الاستثمارى Investment Credit للمشروعات المدرجة فى الخطة الاقتصادية للدولة ، أن البنك القومى للاستثمار مطالب بأكثر من هذا فهو المسئول عن تطوير وتنمية الأسواق المالية(١) Financial Markets من خلال وساطته بين المدخرين والمستثمرين ، فله أن يقوم باصدار الأسهم والسندات المختلفة ، وتكوين شركات جديدة من خلال الاكتتاب فى اسهمها وسنداتها ، وضمان الأموال التى تقترضها سواء بالعملة الأجنبية أو المحلية ، فالبنك القومى للاستثمار مسئول عن تكوين الهياكل الأساسية لتداول الأموال فى الاقتصاد القومى Financial Infrastructure

وتجدر الاشارة الى أن البنك المركزى يمكنه أن يلعب دورا هاما فى تمويل الاستثمارات فى القطاع العام وذلك من خلال الترويج والتشجيع والمساهمة فى تكوين مؤسسات مالية متخصصة كالبنك القومى للاستثمار ، فعلى سبيل المثال يمتلك بنك الاحتياطى الهندى (٢) The Reserve Bank of India ١٠٠٪ من رأس مال مؤسسة التمويل الصناعية ، ١٥٪ من رؤوس أموال مؤسسات الدولة للتمويل ، كما يمتلك بنك كندا The Bank of Canada ١٠٠٪ من راس المال المملوك فى بنك التنمية هناك(٣) .

---

(١) Shirley Boskey, **Problems and Practices of Development Banks** (Blatimour : Johns Hopkins Press, 1959), p. 109.

(٢) S.K. Basu, **Theory and Practice of Development Banking** (Bombay : Asia Publishing House, 1965), p. 89.

(٣) Ibid., p. 92.

بل ويعتقد الباحث أن البنك المركزى يمكن أن يمد ضمانه الى الحد الذى يسمح بدفع حد أدنى من التوزيعات على الأموال المملوكة فى البنك القومى للاستثمار ، وكذلك ضمان أصل وفوائد السندات التى يصدرها سواء فى الأسواق المالية المحلية أو الأجنبية ، وذلك كأسلوب غير مباشر فى تمويل الاستثمارات فى القطاع العام .

ثالثا — التصنيف « الاقتصادى — الاجتماعى » لشركات القطاع العام :

ان نقطة البداية فى الحديث عن أنماط تمويلية جديدة فى شركات القطاع العام هى معرفة التصنيف «الاقتصادى — الاجتماعى» لها Socio-Economic Classification وفى أى مجموعة من هذا التصنيف تنتمى كل شركة ، ويمكن القول — بصفة عامة — أن شركات القطاع العام تندرج تحت ثلاث مجموعات رئيسية :

المجموعة الأولى :

شركات تدار على الأسس التجارية ، وهنا يكون المطلوب منها تعظيم الربح Profit Maximisation مع مراعاة فترة الحمل Gestation Phenemenon فمن المعروف أن المشروعات لا تصل الى كامل طاقتها الانتاجية الا بعد فترة من الزمن ، لذلك من العملى وضع اهداف ربحية تتمشى مع مراحل النمو فى الشركة .

المجموعة الثانية :

وهى شركات تقوم بوظائف غير تجارية ، ولا تستهدف الربح ، ويكون المطلوب منها هو زيادة العوائد الاجتماعية الى أقصى حد ممكن ، ولاشك أن ذلك يحملها بخسائر جسيمة ، وهنا يتعين على الحكومة — لأغراض اجتماعية — مقابلة هذه الخسائر .

المجموعة الثالثة :

وهى شركات تقوم بوظائف تجارية وغير تجارية — وهو معظم حال الشركات العامة — وهنا تأتى المشكلة !! فمن أخطر الأمور فى مفاهيم العوائد الاجتماعية أنه عادة ما ينظر اليها على انها مبرر شرعى للأرباح المنخفضة أو حتى الخسارة فى بعض الأحيان ، فاننا لا نستطيع معرفة الى أى مدى كانت هذه الأرباح القليلة أو الخسارة نتيجة للعوائد الاجتماعية أو لعدم الكفاية فى عملياتها ، ومما لاشك فيه أن هذه النقطة تحتاج لدراسة مستقلة — تخرج عن نطاق هذه المقالة — ويأمل الباحث فى تناولها فى مقال لاحق .

لذلك يجب على البنك القومى للاستثمار الربط ما بين موقع كل شركة فى التصنيف « الاقتصادى — الاجتماعى » وبين مصادر التمويل التى يتيحها لها، بدلا من عملية التنميط Standardization الحالية والقائمة على القروض والمساهمات الحكومية بالنسبة لجميع الشركات على الرغم من اختلاف طبيعة نشاطها وأهدافها ، فنمط التمويل الحالى انما يؤدى الى اهدار للموارد القومية من ناحية ، وتقويض الاستقلال المالى الذى تدعيه الحكومة لهذه الشركات من ناحية اخرى .

رابعا : تصور لانماط تمويلية جديدة :

فى ضوء التصنيف « الاقتصادى — الاجتماعى » السابق يمكن تصور الأنماط التمويلية التى يساهم البنك القومى للاستثمار فى توفيرها :

١ — بالنسبة للشركات التى تمارس نشاطا على الأسس التجارية وتستهدف الربح :

١/١ التمويل الذاتى .

/١ اصدارات جديدة من الأسهم يكتتب فيها العاملون والجمهور .

٣/١ قروض من البنك القومى للاستثمار ، على أن تخضع هذه القروض للدراسات والتقييم

المصرفى المعمول به فى هذا المجال لبيان ما اذا كانت الشركة تستحق القرض أم لا .

٤/١ سندات تكتب فيها البنوك التجارية والجمهور بضمان البنك القومى للاستثمار .

٢ — بالنسبة للشركات التى تقوم بوظائف الهدف منها خدمة المجتمع ، وتحسين مستوى معيشة الأفراد ، فانه من الضرورى تعزيزها ومساعدتها على الحد من التضخم فى الأسعار وذلك من خلال تمويل استثماراتها بأموال مساهمة من البنك القومى للاستثمار وبدون مقابل ، كما يتعين على الدولة اعفاؤها من الضرائب .

٣ — بالنسبة للشركات التى تمارس نشاطا مختلطا (على اسس تجارية وانشطة اخرى الهدف منها خدمة المجتمع) فانه من المقترح تمويل استثماراتها كما يلى :

١/٣ بالنسبة لاستثمارات الاحلال والتجديد :

١/١/٣ التمويل الذاتى .

٢/١/٣ سندات يكتتب فيها الجمهور والبنوك التجارية وبضمان البنك القومى للاستثمار .

٢/٣ بالنسبة للاستثمارات الجديدة فى الخطة يتعين تمويلها من البنك القومى باموال مساهمة مع تحميل هذه المساهمة بمقابل قدره ١١٪(١) يحصل عليها البنك قبل اجراء أية توزيعات من ارباح الشركة ، هذا وقد تقل هذه النسبة على حسب ظروف كل شركة ، والحكم هنا لادارة البنك .

٣/٣ بالنسبة للتجاوزات فى الخطة الاستثمارية والتى تأخذ شكل توسعات تقررها ادارة الشركة مستقلة عن الخطة :

١/٣/٣ التمويل الذاتى .

٢/٣/٣ قروض من البنك القومى للاستثمار ، وللبنك الموافقة أو الرفض للقرض فى ضوء الدراسات المصرفية المعمول بها فى هذا المجال(٢) .

وفى ختام هذه التصورات فانه من الضرورى مراعاة ما يلى :

١ — تعديل النظام الحالى لتوزيع الارباح والقائم على التنميط واخضاع التوزيع لقواعد موحدة لا تراعى ظروف ودور كل شركة ، لذلك من الافضل أن يتم التوزيع وفقا لما تقرره الجمعيات العمومية فى الشركات بحيث يسمح بحجز جزء من الارباح الصافية يتناسب مع احتياجات الاحلال والتجديد فيها .

٢ — لما كانت فوائض الشركات العامة ستصب فى البنك القومى للاستثمار ، ولما كان الاستقلال المالى للشركات يعطيها الحق فى اختيار أوجه استثمار فوائضها لتحقيق أكبر عائد ممكن ، فانه من الضرورى أن تحصل هذه الشركات على معدلات فائدة من البنك تعكس ندرة الأموال فى السوق ، والفرص الاستثمارية البديلة المتاحة ، حتى لا تفقد الشركات ميزة اتخاذ القرارات الاستثمارية القائمة على الكفاءة فى استخدام الأموال .

---

(١) تمثل نسبة ١١٪ اكبر عائد على الاوعية الادخارية المحلية ، وهو العائد على شهادات البنك الاهلى المصرى — المجموعة (ب) .

(٢) تشمل الدراسات المصرفية فى هذا المجال التأكد من توافر ما 4 C'S ولمزيد من التفاصيل يمكن للقارىء الرجوع الى الفصل السادس فى :

د. سيد الهوارى ، **أساسيات ادارة البنوك** (القاهرة : مكتبة عين شمس ١٩٨٠) .

نحو مفهوم جديد للرقابة على الوحدات الاقتصادية بالقطاع العام

أحمد محمد عبد الرحمن المصرى

مقدمـــــة :

لقد كان للقرارات الاشتراكية الصادرة فى يوليو سنة ١٩٦١ ابلغ الاثر على الاقتصاد المصرى ، فمنذ ذلك التاريخ وتحول جزء كبير من الانتاج الصناعى والخدمى الى سيطرة الدولة ، واصبحت غالبية المصانع المصرية تدار بأساليب جـديدة مختلفـــة عن تلك الأساليب التى كانت تتبعهـا الادارة قبل حلول هذه السيطرة الحكومية .

احمد محمد عبد الرحمن المصرى

مدير بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة والأمين الفنى لشعبة التنمية الادارية بالمجالس القومية المتخصصة برئاسة الجمهورية

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها بعنوان: « الانتاج الاقتصادى فى الريف » نشر فى العـدد الاول يوليو ٨٠ (المجلد الثالث عشر) .

ومهما كانت الأهداف القومية من وراء عمليـة تأميم الشركات التجارية والصناعية فلقد ثبت — بعد تجربة التسعة عشر عاما الماضية — أن عدم وجود نظام مدروس للادارة والرقابة على الأداء ، والانتاج ، ونوع الخدمة فى ظل الوضع الجديد — أوجد آثاره السلبية على كثير من هذه الوحدات الاقتصادية ، وان كنا لا ننكر وجود بعض الآثار الايجابية التى ساعدت على بقاء الكثير من هذه الوحدات تعمل بقوة الدفع الطبيعى وخاصة اذا علمنا أن الدولة بنفوذها وأموالها ومصارفها كانت تساند هذه الوحدات الاقتصادية من السقوط ، أو التصفية .

وليس معنى ذلك ، انعـدام وجـود تلك الأنظمة فى القطاع العام . بل كانت هناك أنظمة غير مدروسة بكفاية ، حتى أن البعض منهـا كان منشأه ارادة فردية أو رغبة شخصـية فى

السيطرة دون الاستناد الى أساس موضوعى فى انجاز الرقابة وتحسين الأداء . حتى تلك الأجهزة الرقابية العديدة التى كانت فى وقت من الأوقات تسعة عشر جهازا وادارة رسمية متخصصة فى الرقابة على أداء الوحدات الاقتصادية . مما أدى الى ظهور رد فعل خطير وشكوى متكررة من الادارات المسئولة عن هذه الوحدات الاقتصادية . وتم اعداد مؤتمرالادارة فى عام ١٩٦٥ ، واعقبه الكثير من القرارات التى رفعت الكثير من القيود الرقابية على هذه الوحدات ، وحررتها من الرقابة الخارجية فيما عدا رقابة جهاز المحاسبات .

وكانت هناك المؤسسات النوعية المختلفة التى كانت تمثل دور الرقيب . والمشرف على أداء نشاط هذه الوحدات الاقتصادية ، وظلت تعمل لسنوات طويلة (أكثر من احدى عشرة سنة) حتى صدر القرار الجمهورى الخاص بتعديل قانون المؤسسات العامة رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ الذى ألغى هذه المؤسسات النوعية ، وأنشأ بدلا منها المجالس القطاعية العليا ، وانشأ مع كل مجلس قطاعى أمانة فنية اقتصرت مهمتها على جمع البيانات ومتابعة تنفيذ الخطط المعتمدة من المجلس القطاعى . والحقيقة تقال بأن هذه الأمانات الفنية عبارة عن أجهزة حكومية تابعة للوزارات المختصة ولا تقوم بأى دور رقابى تصحيحى أو معاون للادارة المسئولة عن الوحدة الاقتصادية .

والاتجاه الجديد الآن — هو نحو اعادة تنظيم وحدات القطاع العام على أساس انشاء شركات قابضة ، والمعروف عن الشركات القابضة انها ، شركات استثمارية اى أن الاقتراح يتضمن انشاء شركات جديدة تتبع لهاالشركاتالقائمة ، والفكرة فى حد ذاتها — قد تكونلها وجاهتها فى المجتمعات الراسمالية ، ولكن كيف يمكن تطبيقها فى ظل القطاع العام ، وطبقا للمفاهيم السائدة الآن .

واشير فى هذا الصدد الى المقالة التى نشرتها فى يناير سنة ١٩٧٧ فى (مجلة الادارة) تحت عنوان « رأى مقترح لاعادة تنظيمالقطاع العام». ذكرت فيها أن الانفتاح الاقتصادى يستتبع اعادة النظر فى دور القطاع العام ، والسماح بانشاء الوحدات الاقتصادية الكبيرة القادرة على مواجهة المنافسة الأجنبية ، ووضعت لها عدة حلول منها التكامل الرأسى ، أو التكامل الافقى بين الشركات القائمة ، أو المشاركة مع الشركات الأجنبية ، أو بانشاء شركات مساهمة جديدة يشارك فيها المواطنون برؤوس أموالهم المحدودة فى ظل قانون جديد للشركات المساهمة والمختلطة. ومثل هذه الحلول — تعنى خلق المناخ الطبيعى لوجود الرقابة الفعالة التى تتمثل فى سلطات رقابية للجمعية العمومية ، وسلطات رقابية داخلية ، وسلطات رقابية خارجية ، دون تداخل أو تعارض أو خلق مزيد من المقومات والمشاكل .

المشاكل الرقابية التى تواجهها الوحدات الاقتصادية :

لا يخفى علىأحد من المديرين التنفيذيينبالقطاع العام ، ما تسببه الرقابة المبالغ فيها من ضيق وضجر لهم وتعويق للعمل ، وكذلك ما تخلقه الرقابة الداخلية الواهية من تسيب وانهيار فى العمل . وهناك عدة مشاكل رقابية بارزة فى القطاع العام يمكن لنا ايجازها فيما يلى :

١ — مشكلة الرقابة على أداء العمالة :

قد يبدو — للبعض — أن الرقابة على أداء الأفراد ابسط أنواع الرقابة ولكن الحقيقة هى أن عدم وجود نظام للرقابة يجعل من هذهالعملية من اكثر المهام صعوبة .وخاصة فى ظل فقدانهيبة المشرف أو رئيس العمال . فالنظام الدقيق للرقابة هو الذى يحدد متى يجب أن تتدخل الادارةومتى يجب الا تتدخل وتترك الفرد يجرى التصحيح اللازم على أدائه من تلقاء نفسه .

مجرد شعور الفرد بأنهناك منسيراجع عمله ويكتشف ما قد يقع فيه من اخطاء يجعله اكثر

حرصا فى الأداء ، وفى تحقيق المطلوب منه . وما نلاحظه فى كثير من الوحدات الانتاجية — أن الفرد وربما الكثير من الأفراد يشعرون بأنهم فى منأى من العقاب ، والحساب . وهذا يجعل الفرد غير عابىء بالرقابة ، ويسلك ما يحلو له من سلوك .

وفقدان « القدوة فى العمل » يجعل الفرد يتمادى فى اتيان الخطأ ، بل يحاول البعض البحث عن التبرير المنطقى لارتكاب الخطأ ، وكل هذه المشاكل منشؤها عدم الحزم من جانب الادارة ، وعدم الاحساس بالمسئولية والواجب من جانب الأفراد .

٢ — مشكلة الرقابة على المنتجات والخدمات :

فى كثير من الوحدات الاقتصادية والخدمية، لا يوجد الاهتمام الكافى بالاتفاق وتميع دور الرقابة على الجودة ، خاصة عندما تكون هذه الرقابة تحت سيطرة رجال الانتاج أنفسهم ، فكثيرا ما تصدر تقارير الرقابة فى صالحهم ، ولا تشير صراحة الى الأخطاء أو العيوب تحت ستار المسموحات فى المواصفات .

وربما كانت هذه المشكلة الرقابية سببتخلف مواصفات السلع المصرية عن مثيلاتها الأجنبية المستوردة . سواء من ناحية مواصفاتالخامات المستخدمة ، أو الأغلفة والعبوات ، أو أساليب العرض ، أو ضعف الأساليب الاعلانية .

٣ — مشكلة التخطيط والرقابة على الخطط :

بالرغم من أن الدولة منذ الستينات كانتتركز على ضرورة الالتزام بالخطط الموضوعة،والرقابة على تنفيذها . الا أن هذا الأسلوب من الانجاز الذى يعتمد على خطط محددة مقدما ، ومعتمدة من الرئاسة السياسية لم يلق فى مصر النجاح المنشود . وأصبح وسيلة سهلة لوضع خطط ظاهرها الطموح ، وباطنها الحقيقى هو الاقل من الممكن اعتمادا على أن البيانات لدى الرقيب قليلة ومضللة ، ولن يسهل علية اكتشاف الحقيقة هذا بالاضافة الى أن اغلبية الوحدات الاقتصادية حققت الخطط بالرغم من الاستحالة الظاهرية .

٤ — مشكلة الرقابة على الانتاجية :

اذا كانت الانتاجية أحد المؤشرات الهامة التى توضح مدى تقدم المنشأة فى تحقيق أكبر المخرجات من المدخلات المحدودة والمعلومة مقدما ، فالواقع — أن عدم فهم طبيعة هذا المؤشر ، والاتجاهات العكسية فيه التى قد لا يظهرها مباشرة أمام المراقب يجعل من هذا المؤشر — فى بعض الاوقات وسيلة مضللة للرقابة .

وهناك الكثير من الأساليب العلمية لزيادة الانتاج ، وتحسين الانتاجية التى لم تعرف طريقها بعد للتطبيق فى الوحدات الاقتصادية التابعة للقطاع العام ، فى الوقت الذى نجدها منطبقة بدقة فى الشركات الجديدة المنشأة فى ظل سياسة الانفتاح الاقتصادى .

٥ — مشكلة الخلط بين مفهوم الرقابة وغيرها من المفاهيم :

لقد كان الخطأ فى فهم الرقابة من حيث المضمون والفاعلية ، والعمق اللازم لاثبات جدواها ، وصلاحيتها لانتظام العمل واجادته ، أحد أسباب فشلها . فتعدد أجهزة الرقابة دون تنسيق وتحديد سليم لدور كل منها معناه الازدواج والخلط وضياع الهدف بين هذا وذاك . كذلك التعبير عن الرقابة بأنها متابعةفىبعض الأوقات ،ثماستخدام العكس فى أوقات أخرى ، ادىالى خلق عدم ثقةفى أساليب الرقابة والاستهانة بالمراقبين، ومحاولة تضليلهم.

٦ — مشكلة الاحساس والالتزام بالوقت الملائم :

نظرا لعدم وجود مسئوليات زمنية قياسية تستخدمها الوحدات الاقتصادية داخل مواقع العمل . فالاحساس والالتزام بالوقت الملائم

اصبح من الامور النادرة الوجود فى القطاع العام.

فمثــلا ــ كثير من التعاقدات وعقود التوريد لا توفى بالتزاماتها فى الوقت المحدد لها . ويترتب على ذلك كثير من المشاكل التى تجعل من عملية الرقابة على الوقت صعبة وربما مستحيلة . بل وجدنا فى بعض المواقع تعمد التأخير فى اخراج المنتجات حتى يترتب على هذا التأخير اختناقات سويقية . كذلك نجد بعض الوحدات الاقتصادية تزيد من ساعات العمــل فى شــكل عمل اضافى لانجاز العمل . وهذا معناه زيادة فى التكاليف ، وتعويق لأعمال الرقابة على الأداء والوقت .

٧ ــ مشكلة الالمام بالتكلفة والتقيد بمستويات ملائمة :

قليلا ما نجــد المدير الفنى المــدرك للجوانب التكاليفية ، والكثير يعتــبر التــكاليف مســألة يختص بها المحاسب او كاتب الحسابات ، وهذا خطأ لا نجده فى المجتمعات الصناعية المتقدمة .

فالفرد الذى يعمل فى الانتاج أو يقدم خدمــة للجمهور يجب أن يدرك أهمية التكلفة ، وتقديم السلعة أو الخدمة بأقل تكلفة ممكنة . ومن هنا تتم عملية رقابة ذاتية على التكلفة سواء فى المصنع أو فى الشركة أو فى المكتب او اينما كان يتم اعداد الانتاج ، وهذا يســاعد على تمكين الرقابة من التحكيم فى الاسراف المالى الذى قد يشيع فى كثير من المواقع .

٨ ــ مشكلة الانضباط داخل مكان العمل :

ومن المشــاكل التى تؤثر على فاعلية نظــام الرقابة عدم وجود انضباط فى مكان العمل ، وفى سلوكيات الافراد القائمين بالعمل . ومن المشاهد فى كثير من الوحدات الاقتصادية الخدمية فقدان الانضباط فى العمل ، بمعنى أن النظام أمر نادر الوجود ، وليس من السهل على الفرد أو العميل أو المتعامل مع الوحدة الاقتصادية الوصول الى ما يبغيه فى يسر وســهولة . وهذا يجعــل من الصعب على هؤلاء الناس انجــاز معاملاتهم فى الوقت الملائم ، ولذا يتجهون الى القطاع الخاص او الشركات المنظمة . او التى لديها نظام رقابى محكــــم .

٩ ــ مشكلة عدم ادراك الضياع والفاقد :

يمثل الضياع والفاقد جزءا كبيرا من الطاقة الضائعة فى مختلف وحدات القطاع العام . وهذا مرجعه عدم المبالاة ، او عدم ادراك مدى تأثير هذا الضياع على التكاليف من ناحية ، وضياع للجهود البشرية ــ والخامات المستخدمة فى غير الغرض المخصص لها من ناحية اخرى . وكلما زاد حجم الضائع والمفقود كان ذلك دليــلا على ضــعف الرقابة ، وعدم فاعليتها .

١٠ ــ مشكلة التحفز الخاطىء :

لجأت بعض الوحدات الاقتصادية الى تطبيق نظم للحوافز لا تستند الى قواعد سليمة ، مما ادى الى نتائج غير متوقعــة ، أو غير مرغوبة ، مثل زيادة الانتاج على حساب جودة المنتج ، او زيادة الانتاج مع زيادة كبيرة فى الاجور لا تتعادل مــع النسبة الملائمة للزيادة فى التكاليف الصناعية . كما أن الحوافز ليســت مجرد زيادة فى أجــور الافراد ، بل هى نسبة محسوبة بدقة من الزيادة المحققة فى الانتاج بالجودة المطلوبة ، كما اذا لم يتحقق التكامل بين مكونات نظام الحوافز والنظام الرقابى المفــروض عليــه فلن تؤدى الحــوافز أهدافهــــا .

١١ ــ مشكلة التسعير للســلع :

تشتكى بعض الادارات المسئولة عن الوحدات الاقتصادية من خضوعها لنظام التسعير الجبرى ، وعدم امكانها تغطية التكاليف الصناعية عن طريق الأسعار المحدودة لمنتجاتها . وربما يدفع ذلك

الى محاولة تغيير المواصفات أو استخدام خامات أقل جودة لتخفيض التكاليف وتحقيق حافة ربح . وهذا معناه أن سياسة التسعير الجبرى تمثل عائقا فى تحقيق رقابة فعالة على التكلفة ، وعلى المواصفات السليمة للمنتج .

١٢ — مشكلة الحماية من المنافسة :

ترددت — فى الفترة الاخيرة — نداءات كثيرة تطالب بحماية الانتاج المحلى من مثيله المستورد أو الذى يرد عن طريق المنافذ المشروعة أو غير المشروعة . وذلك على أساس أن هذه المنتجات تنافس المنتجات المحلية وتقلل من فرص تصريفها فى السوق المحلى . ولكن اذا بحثنا عن المشكلة الحقيقية فى انصراف المستهلك المحلى عن السلع المحلية لوجدناه انخفاض الجودة ، أو عدم توفيرها فى الوقت الذى يحتاج اليه الناس ، وفى فرض هذه الحماية اضرار بسياسة الانفتاح ، واقامة الفرص لعدم الاتقان .

١٣ — مشكلة تصريف المخزون السلعى :

من المعروف — أن هناك احجاما كبيرة من المخزون السلعى لدى بعض الوحدات الاقتصادية الصناعية ، بسبب بطء التصريف ، أو انصراف الجمهور عن شراء تلك السلع الى سلع أخرى مستوردة أو منتجة محليا بواسطة الخبرة الأجنبية فى شركات الاستثمار . وربما كانت هذه المشكلة ناشئة عن ضعف دراسات السوق ، أو الانتاج بعيدا عن متطلبات السوق ودراساته السليمة . ولهذا نجد اتجاها لتطبيق السياسات التصريفية السريعة التى تستغل ضعف الامكانيات المالية للمستهلكين — كنظام البيع بالتقسيط والتوسع فيه لتصريف كميات كبيرة من المخزون السلعى ، وحتى اذا فرضنا أن نظام التقسيط لن يكون على حساب حصول المستهلك على السلع الجيدة ، فيجب فرض رقابة محكمة على الانتاج خاصة ذلك المخصص للبيع بالتقسيط . حيث ثبت فى السنوات السابقة ان الوحدات الاقتصادية التى تنتج السلع المعمرة لاتهتم كثيرا بجودة السلع المبيعة بأسلوب التقسيط .

وهذه المشاكل السابق عرضها على سبيل المثال وليس الحصر . لان هناك الكثير من المشاكل الرقابية الاساسية والفرعية التى قد تنشأ عن وجود مشاكل الرقابة الاساسية ، وأخرى متعلقة بالعمل أو الناتجة عن اسلوب الادارة أو المترتبة عن حدوث متغيرات غير متوقعة .

ولا شك فى أن هذه المشاكل تؤثر فى الوصول الى الاهداف الايجابية للرقابة وسوف نتعرض لأهم الاهداف التى يمكن أن تحققها الرقابة خاصة عندما تكون قائمة على نظام محكم ومدروس .

بعض الاهداف التى تحققها الرقابة :

يمكن اجمال الاهداف التى تحققها الرقابة فيما يلى :

١ — ابراز نتائج التنفيذ بدقة ووضوح والوقوف على مدى تناسب ما تم من انجازات مع البرامج والخطط الموضوعة .

٢ — الوقوف على مسارات التنفيذ الفعلية واتجاهاته وكشف المشاكل والصعوبات المترتبة عليه أولا بأول .

٣ — اكتشاف الأخطاء والانحرافات عن مقاييس الاداء المحددة مقدما فى مختلف مراحل التنفيذ .

٤ — المساهمة فى تحديد وكشف النواحى التى تتطلب ضرورة تغير وتعديل خطط وبرامج العمل فى ضوء ظروف التشغيل الفعلية والعوامل التى تؤثر بشكل فعال فى تنفيذها أو ضرورة تعديل وتغيير أساليب وطرق التنفيذ بقصد بلوغ الأداء المناسب .

٥ — المساهمة فى تحديد الاجراءات اللازمة لوضع الأمور فى نصابها قبل أن تتسع دائرة الانحرافات بالشكل الذى يتعذر معه اتخاذ الاجراءات المصححة .

٦ — انارة الطريق أو الترشيد المستمر الواعى لمستويات الادارة أو الاجهزة المسئولة عن الرقابة الامر الذى يمكنهم من المطالبة بتحسين مستوى اداء التنفيذ باستمرار .

٧ — المساهمة فى تحقيق نوع من عدالة المعاملة وتقرير الحوافز بين العاملين أو محاسبة المقصرين بما يؤدى الى المحافظة على مستويات الاداء أو العمل على زيادتها الامر الذى يدفع العاملين الى بذل اقصى جهد فى تأدية الأعمال الموكل اليهم تنفيذها ، مما يؤدى فى النهاية الى تحقيق انتاجية عالية بأقل تكلفة ممكنة .

٨ — التنسيق بين مختلف أوجه نشاط الوحدة الاقتصادية الواحدة أو بين مجموعة من الوحدات المتشابهة على مستوى القطاعات (المؤسسات) مما يمكن المسئولين من تحقيق أقصى وفورات ممكنة ، أو بحث نواح معينة من الاسراف والضياع .

٩ — تمكين الاجهزة المسئولة من الوقوف على مدى ما حققته الوحدات الاقتصادية أو القطاعات النوعية من أهداف اقتصادية أو اجتماعية على المستويين القومى أو القطاعى .

فعلى سبيل المثال قد نجد أن :

— تحقيق برامج معينة للعمالة .

— تحقيق خطط قومية للاستثمار .

— تحقيق خدمات عامة معينة لاكبر عدد من جمهور المستهلكين لسلع معينة بأقل تكلفة ممكنة .

— تحقيق القيمة المضافة المستهدفة .

— الوصول بالأسعار الى مستوى معين ومقبول .

— من قبل الاعتبارات والمتطلبات الاقتصادية والاجتماعية التى يمكن أن تعمل على تحقيقها الرقابة الداخلية والخارجية على حد سواء .

ومن البديهى أن تعمل الاجهزة الرقابية المسئولة من أجل التحقيق من اتمام البرامج والخطط والخدمات فى الوقت المطلوب ، بأقل تكلفة ممكنة، وبمستوى الاسعار التى حددتها السلطة التنفيذية، وذلك عن طريق نظام فعال يهدف الى تجويد الاداء ، وتصحيح الاخطاء ، ومنع الانحرافات .

نوع الرقابة الذى يجب أن تمارسه اجهزة الرقابة الداخلية والخارجية :

لقد عرفت عدة مسميات للرقابة . منها ما هو متعلق بطبيعة الرقابة مثل الحسابية والرقابة الاقتصادية ، ومنها ما هو متعلق بالوقت الذى تتم فيه كالرقابة السابقة والرقابة اللاحقة ، أو الرقابة التاريخية . ومنها ما هو متعلق بممارسة الحكومة لسلطاتها الرقابية على الوحدات الاقتصادية فعرفت برقابة الوزير ، والرقابة على رأس المال ، والرقابة على الكفاءة ، والرقابة على الاسعار ، والرقابة المالية ، والرقابة الادارية . كما تبوب الرقابة الى رقابة مستندية ورقابة على الاداء ، ومهما كان المسمى الذى يوضع للرقابة ، فهو ما يرتبط بالغرض أو الأسلوب الذى تمارس به . وفى رأينا أن أفضل المسميات التى يمكن الاخذ بها فى النظام الرقابى المحكم هى الرقابة الوقائية المانعة ، والرقابة التصحيحية .

١ — الرقابة الوقائية المانعة :

وهى الرقابة التى تحاول منع وقوع الاخطاء ، أو حصرها فى أضيق مجال . وهذا النوع من الرقابة يتطلب الكثير من الاجراءات الرقابية التى تحول دون وقوع الاخطاء أو حصرها فى أضيق مجال ، أو كشفها بسرعة .

وليس هذا فحسب — بل هى الرقابة التى يلزم لوجودها العديد من النظم الدقيقة والمحكمة، التى تغطى كافة الانشطة والاعمال التى تمارسها الوحدة الاقتصادية . فمثلا وجود نظام للأجور ، ونظام للحوافز ، ونظام للتخزين ، ونظام للتسويق الداخلى والخارجى ، ونظام للتعامل ، ونظام للضبط والتشغيل الداخلى للعمل والافراد ، وغير

ذلك من الأنظمة . مثل هذه الأنظمة تحدد نوعية الاجراءات التنفيذية لكل نشاط من الأنشطة التى تمارسها الوحدة الاقتصادية ، وبالتالى تحدد النطاق الذى تغطيه السلطة الرقابية . ولا شك فى أن توفير مثل هذه الانظمة يتيح لهذا النوع من الرقابة الصلاحية والتيسير حتى تتابع الاداء ، والتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلى للخطط الموضوعة .

ويستتبع هذا النوع من الرقابة — اتباع بعض الأساليب الرقابية ، والوسائل المرنة التى تتمكن سلطة الرقابة فى المجلس الاعلى القطاعى من تلقى البيانات أولا بأول ، وبحيث لا يتوقف هذا الامداد فى أى وقت ، وكل ذلك فى حركة ديناميكية تشمل كل النظام الرقابى المحكم .

٢ — الرقابة التصحيحية :

وهذا النوع من الرقابة لا يهدف الى مجرد كشف الاخطاء وملاحقتها ، بل يعمل — فى نفس الوقت — على وضع الاجراء التصحيحى أو الحل الايجابى لهذه الاخطاء . أى أنها تعتمد على حركة رقابية مرتبطة بالتوقيت والاجراء التصحيحى اللازم . ويمكن تصويرها فى خطوات ثلاث هى :

(أ) كشف الخطأ أو الانحراف عن الخطة بدقة.

(ب) التوقيت السليم (فى الكشف وفى الحل) .

(جـ) وضع الحل أو التصحيح الملائم .

ولكى تمارس هذه الرقابة بنجاح يلزم عدد من الشروط مثل :

١ — جهاز رقابى كفء وفعال ، وعلى درجة عالية من الوعى الرقابى .

٢ — أساليب رقابية مرنة ، خالصة من القيود والتعقيدات .

٣ — وضوح تام فى النظام والتصرف .

٤ — تجاوب وقبول عام من قبل الوحدات الاقتصادية نفسها .

٥ — تعاون من الجهة صاحبة السلطة الرقابية العليا ، والأجهزة الادارية التى تراقبها .

ويستتبع الأخذ بهذا المفهوم للرقابة تحت مسمى الرقابة الوقائية المانعة ، والرقابة التصحيحية ، تحديد لمدى السلطة الرقابية الممنوحة لكل جهاز سواء كان الجهاز الداخلى بالوحدة الاقتصادية ، أو الأجهزة الخارجية الاخرى خارج الوحدة الاقتصادية .

وفى رأينا أن يقوم المجلس الاعلى القطاعى بدور فعال فى اتمامهذه الرقابة الخارجية بالتنسيق مع جهاز المحاسبات الذى يتبع مجلس الشعب . وبالغاء غيره من الاجهزة التى تمارس الرقابة المالية أو الادارية . سواء فى الوزارات أو فى المخابرات العامة أو هيئة الرقابة الادارية . على أن يصبح لممارسة هذه السلطة الرقابية نظام رقابى محكم .

مدى السلطة الرقابية فى النظام الرقابى المحكم

أن استخدامهدف الربح كأخذ المعايير الرئيسية لقياس اداء الوحدات الاقتصادية ليس بالمهمة الرقابية الخارجية فحسب ، بل يعتبر فى نفس الوقت من المهام الرقابية الداخلية . ومعنى هذا — أن استخدام هدف الربح فى قياس الاداء ، يجب أن تمارسه السلطة الرقابية الخارجية على نشاط الوحدة الاقتصادية ، الى جوار السلطة الرقابية الداخلية المتمثلة فى الادارة العليا للوحدة الاقتصادية والجهاز الرقابى الداخلى بالوحدة .

وهذا يوضح مدى امتداد السلطة الرقابية على الوحدات الاقتصادية التابعة للقطاع العام . التى نرى أن تنقسم الى نوعين هما : السلطة الرقابية الخارجية ، والسلطة الرقابية الداخلية.

أولا : السلطة الرقابية الخارجية :

وهى السلطة الرقابية التى تمارسها جهة خارج الوحدة الاقتصادية ذاتها ، كتلك التى يتمتع بها المجلس الاعلى القطاعى ، وباعتبار أن هذه السلطة تدخل ضمن اختصاصاته الرئيسية ، حتى

ولو أصبحت هذه السلطة الرقابية فى اضيق نطاق لتأخذ شكل المتابعة .

والسلطة الرقابية الخارجية يمكن أن يتمتع بها اكثر من جهة رقابية ، ويتوقف ذلك على مدى اتساع الرقعة الجغرافية للدولة ، وعدد الوحدات الاقتصادية التى يلزم مراقبتها ، ولكن فى حالة تعدد الجهات التى تمارس هذه السلطة يجب أن توزع بينهما المهـــام الرقابية دون أن تتداخـــل أختصاصاتها .

(أ) السلطة الرقابية الخارجية التى يمارســها المجلس الاعلى القطاعى :

من المعلوم علميا أن السلطة لا بد وان تتعادل مع المسئولية . وبناء عليه فان تحديد مدى ونوع الســـلطة الرقابيـــة الممنوحـــة للمجلس الاعلى القطاعى يتم طبقا لما ينص عليه القانون الخاص به من مسئولية .

وعندما تكون هذه المسئولية فى أضيق نطاق فلا بد وأن تكون السلطة الرقابية أيضا فى حدود هذا النطاق .

كما أن المدى الذى تصل اليه هذه الســـلطة الرقابية يتوقف على نوعية هذه الســـلطة التى تتحدد لنـــا بأحد النوعين التاليين من مجالات الرقابة :

١ ــ توافـــر امكانيات كافية لاتاحة الاطـــلاع المستمر على الأداء ، وممارسته عند اى لحظة .

٢ ــ تحديد الأعمال والنتائج التى تخضع لهذا النوع من الرقابة ، وحتى لا تمتد الى اعمال بسيطة او تتدخل فى أخطاء تافهة يمكن معالجتها داخليا .

ويتضح من ذلك ــ أن نطاق السلطة الرقابية فى هذا النوع من الرقابة يغطى عمليات التصحيح واجراءاتها ، كما يرتبط فى ذات الوقت بطبيعة النشاط ونوعية الخطط الموضوعة لكل نشاط والبرامج التنفيذية لهذه الخطط .

هذا بالاضافة الى أن التركيز على الانجازات ومدى مطابقتها للمطلوب أو مدى تحقيقها للاهداف الاصلية ، لا يعنى التدخل فى مهام الادارة العليا بالوحدة الاقتصادية ، بل هو تقديم للتفاصيل ، ولكن التدخل لانقاذ الموقف أو تصحيح الأداء .

والقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ حدد تكوين المجالس العليا واختصاصـــاتها ، ويميـــل الى التركيز على اعتماد الخطط والتنسيق والمتابعة على أداء الوحدات الاقتصادية ، وليس من الممكن انجازه لمهامه بنجاح دون أن يمارس قدرا معينا من الرقابة الفعالة على هذه الخطط والتى تأخذ احد الشكلين السابقين .

(ب) ممارسة المجلس الأعلى القطاعى لهــذه السلطة الرقابية :

يستلزم لقيام المجلس الاعلى القطاعى بمباشرة هذه السلطة الرقابية أن يكون التنظيم الخاص به ، يسمح بمباشرة هذه السلطات ، مع وجود الصلاحيات اللازمة لنجاحها ويتحقق ذلك بما يلى:

١ ــ تحـــديد الجهـــاز الفنى والاشـــخاص المسئولين عن ممارسة هذه السلطة .

٢ ــ اعداد عدد من النماذج والصحائف التى تجمع عليها البيانات سواء من الوحدات الاقتصادية مباشرة ، أو من وحدات متابعة ملحقة بالمجلس .

٣ ــ تحديد عدد من الفنيين المختصين لممارسة التفتيش المفاجىء عند الضرورة أو الشك ، وعلى انشـــطة الوحدات الاقتصادية التابعة للمجلس التى تتم خارج الموقع .

٤ ــ توافر خطوط ومســـالك اتصال ممهـــدة لضمان وصـــول الحقائق والبيانات فى سرعـــة ووضوح .

٥ ــ وجود معايير ووسائل فعالة لممارســـة هذه الرقابة .

٦ — بروز عدد من المؤشرات المتفق عليهـا لتقييم التصرفات الانتاجية والتسويقية والعمالية .

٧ — وســائل مرنة لقياس الكفاية الانتاجيــة للوحدة الاقتصادية بمعناها الواسع الذى يشمل التوافق بين الاداء والوقت والتكلفة .

ثانيا : السلطة الرقابية الداخلية :

وهى السلطة الرقابية التى تفرضها طبيعة ممارسة الادارة لمهامها المختلفة داخل الوحـدة الاقتصادية .

ويجب أن تتناسب هذه السلطة الرقابية مع مسئوليات الادارة ، وحسن سيطرتها على مختلف الموارد الاقتصادية المتاحة لها .

وتبدأ هذه السلطة الرقابية من الادارة العليا بالوحدة الاقتصادية باعتبارها المستوى الاعلى الذى يفوض الى المستويات الاخرى التالية ، لذا نجد هذه السلطة الرقابية متدرجة من أعلى الى أسفل المستويات الاشرافية ،فىحدود المسئوليات الملقاة على كل مركز مسئولية .

اى أن نطاق هذه السلطة يغطى الادارة العليا والادارات الرئيسـية ، والادارات التنفيذية ، والأقسام والمشرفين .

والسلطة الرقابية الداخلية هى التى تمارسها على نفسها وعلى توابعها ، للتأكد من مطابقة الانتاج والمنجزات للخطط الموضوعة مسـبقا ، وذلك قبل أن تخضع للرقابة الخارجية .

وهذه الرقابة يلزمها نظام رقابى محكم أيضا ، تحدده كـل وحـدة اقتصادية حسـب ظروفها وامكانياتها ، وتعمل بالتنسيق مع الرقابة الخارجية والنظام الرقابى الخاص بالقطاع النوعى ، الذى يعتبر جزءا من النظام الرقابى العام الذى يغطى القطاع العام كله .

التوصيات :

من استعراض المشاكل الرقابية والصعوبات والمعوقات التى تقف فى طريق اتقـان العمل ، وبتجويد السلع المنتجة فى وحدات القطاع العام ، وكذلك الخدمات المقدمة الى جماهير المواطنين . توصى بالآتى :

١ — ضرورة الاسراع برسم النظام الرقابى المحكـم على الاداء سـواء فى داخل الوحـدة الاقتصـادية ، أو خارجهـا عن طريق المجلس القطاعى .

٢ — أن يسـتند النظام الى مفاهيم محـددة وواضحة للرقابة تعمل على منع وقوع الخطـأ (بقدر الامكان) والوقاية من الاضرار التى يمكن أن تحـدث من هذه الاخطاء ، وكـذلك الرقابة التصحيحية التى تساعد الوحدة الاقتصادية على تصحيح الخطأ العادى غير المتعمد . أما الأخطاء المتعمدة فلها القانون والتحقيق .

٣ — أن مفهوم النظام يقوم على وجود عدة مكونات واجزاء تقوم كل منها بدور فعال فى عملية الرقابة ، ولهـذا يجب أن يكون نظـام الرقابة الداخلى جزءا من نظـام الرقابة على المسـتوى القطاعى ، الذى يمثل جزئية فى النظام الرقابى على المستوى القومى ، بدون تعقيدات أو معوقات قد تقف فى طريق نجاح الرقابة وفاعليتها .

٤ — ضرورة أن تتحدد السـلطة الرقابية الخارجية والسلطة الرقابية الداخلية بحيث تعمل كل منهما فى اتساق تام ، وتعاون بينهما فى نطاق الموضوع .

وهذا الاقتراح — معروض للمناقشة والتحليل مع ملاحظة انه قد ركز على المفاهيم والمشاكل والمبادىء دون الدخول فى تفصيلات ..

مع حديث المعرفة فى الادارة العامة

الإدارة العامة وصعوبة دراستها الجامعية

عبد الفتاح رؤوف الجلالى

فى هذا البحث ، يحاول الكاتب تحليل الآراء التى دارت حول صلاحية تدريس مادة الادارة العامة للجامعيين لأعدادهم للعمل الحكومى ، أو عدم صلاحيتها ، والآراء التى تقف وسطا بين الصلاحية أو عدم الصلاحية ، وهو فى تحليله الشائق لهذا الموضوع ، يتناول أيضا تفنيد الآراء التى تؤكد أن للادارة ، كأصل للدراسات الادارية ، نظرية متكاملة الأركان، والآراء التى تنكر وجود هذه النظرية ، وكذلك تلك التى تؤكد أن لهـا مبادىء محـددة ، أصبحت تعرف باصطلاحاتها العلمية ، والتى تنكر أن لهذه المبادىء قائمة حصر أو مدلولات مستقلة أو بناء متميز .

ولم يكن الكاتب بممكنه أن يقدم لنا هذا البحث ، ما لم يكن قد مر بنـا فى سلسلة بحوثه الأولى ، والتى نشرتها له مجلة الادارة تحت عنـوان « مع قديم الفلسفات فى الادارة العامة » ، على روائع المعرفة الادارية عند قدامى المصريين والعراقيين والصينيين والهنود واليونانيين والايرانيين واللبنانيين والسوريين ، فقد اراد بهذه البحوث أن يدلل أن معرفة الادارة العامة قديمة قدم قيام الدول وظهور المدنيـات ، وانه يجب ألا تنسـينا معرفتهـا المستحدثة ، الركائز الأولى التى بنتها فلسفات المدنيات القديمة لقيامها .

ولاهمية هذا البحث ، فقد وضعه الباحث فى خاتمة سلسلة بحوثه الثانية فى الادارة العامة والتى يقدمها تحت عنوان « مع حديث المعرفة فى الادارة العامة » ، والتى تناول فيها تحليل مشكلات دراستها المستحدثة بالنسبة لغموض اصطلاحها ، ومشكلتها الترمونولوجيـة التى خلقتها تسميتها ومعضلة تعريفها ، ومتاهات تكنولوجيتها ، وأزمتها مع القانون الادارى حينما ولدت بساحته ، وأزمة القانون الادارى معها حينما ترعرع الوليد فصار أفرع طولا من اصله ، ومشكلتها مع سلطات الدولة ، وبهذا أمكنه أن يفتح الباب لحديثه اليوم عـن صعوبة دراستها الجامعية .

فى بحثنا السابق عن « الادارة العامة ومشكلتها مع سلطات الدولة » ، انتهينا فيه الى أن الادارة العامة ليست موضوعا محصورا داخل السـلطة التنفيذية ولا هى اصطلاح مرادف لها ، وأن نشاطها يتعدى هذه السلطة الى باقى السلطات .

وحددنا رأينا فى هذا البحث بأن مشكلة الادارة العامة مع السلطات العامة هى مشكلة مزمنة منذ القدم ، وأن تداخلها مع هذه السلطات أمر معروف

عبد الفتاح رؤوف الجلالى

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها بعنوان: « الادارة العامة ومشكلاتها مع سـلطات الدولة » نشر فى العدد الرابع ابريل ١٩٨٠ — المجلد الثانى عشر .

من زمن وجود الدولة ونشأتها ، ولا يصح أن نتجاهلها أو نتبرم بها ارتباطا بفكرة معينة فى دراسة من الدراسات تعلقت بمبدأ تزلزلت أركانه .

ثم قلنا ان الادارة العامة هى بحسب ما انتهى اليه أغلب علمائها ان هى الا «الدولة وهى تتصرف» أى « الحكومة وهى تعمل » .واستبعدنا التوهان فى تعريف لفظ الحكومة الذى يترنح بين الضيق والاتساع ، حينما يراد حصره داخل السلطة التنفيذية ، أو فى اعتباره لفظا مرادفا لها ، أو حينما يراد تعميمه ليشمل سلطات الدولة كلها ، وذلك وفقا لنوع نظام الحكم القائم فى الدولة . وطالبنا بأنه ليس هناك داع للخوض فى مناقشات عقمت مع الزمن فيما تعنيه الحكومة فى اصطلاحها المعاصر ، ورجحنا القول بأن الحكومة أصبحت بالفعل تعنى حاليا سلطات الدولة الثلاث التنفيذية والقضائية والتشريعية وما يستجد من السلطات باعتبارها الواجهة الديناميكية للدولة .

وابدينا الرأى انه لا يصح لصعوبة الفصل بين سلطات الدولة،أن نتهرب من واقع مشكلة الادارة العامة فنطالب مع المطالبين بأن تكون الادارة العامة سلطة رابعة مكملة للسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، لأن ليس هذا هو الحل حينما تدق بشدة مشكلتها أبواب هذه السلطات فنسارع الى افراد سلطة جديدة لها ، لأن الأمر بذلك سيزيد من حدة المشكلة تعقيدا ، فبدلا من أن يكون المطالب تحديد الفواصل بين سلطات ثلاث ليمنع تداخلها ، ولضمان فاعلية الرقابة عليها ، سيصبح التداخل بين سلطات اربع ، وتقل اذن عملية الرقابة فاعلية ، علاوة على ابعاد الادارة العامة عن هذه السلطات الا فيما سمح لها القانون به من علاقة(١) .

واذا كانت الادارة العامة على هذا الوسع من النشاط فلنا أن نتساءل : هل يمكن أن يضم معرفتها كتاب يوضع بين يدى طالب الدراسة فى الجامعات.

لقد قامت مناقشات حادة بين باحثى علم الادارة العامة ، غرضها تباين مدى صلاحية تدريس الادارة العامة فى الجامعات . وكان من أبرز ما لوحظ فى هذا الشأن اهتمام العلماء الأمريكيين بهذا الموضوع فتناولوه بصراحة يحسدون عليها .

وحينما حاول الأستاذ دوايت والدو أن يقدم لنا نماذج للمؤيدين والمعارضين والذين يقفوا وسطا بينهم بهذا الخصوص ، تساءل وهو الرجل ذو الباع الطويل فى تدريس الادارة العامة ومزاولتها ، اذ يكفى أنه عميد دراسات الادارة العامة فى جامعة كاليفورنيا والأستاذ المتدله — لتخصصه فى العلوم السياسية — فى التنقيب عن معرفة الادارة العامة منذ قديم الزمان ، وصاحب الآراء المستفيضة فى دراسات الادارة العامة المقارنة ، فى محاولته هذه تساءل أولا هل يمكن أن يعد علماء الادارة العامة برنامجا متكاملا يصلح لتخريج « أهل العموميات العامة » "Generalists" ، وهو مايمكن أن نصف به أهل الادارة العامة،لأنهم فى الواقع ليسوا « اخصائيين » "Specialists" فى مادة محصورة يمكن التخصص فيها ، اذ معرفة الادارة العامة واسعة جدا ، ويصعب على فرد مهما أوتى من القدرة العقلية والذكائية أن يلم بها ، ولهذا فهو يرى أنه اذا أصررنا على وضعهم فى قوائم تخصص لننصفهم كأخصائيين ، فانه يمكن أن نطلق عليهم « اخصائيو العموميات "Specialists in Generalization" (٢) .

هؤلاء الناس،هل يمكن حقا اعدادهم عن طريق الدراسات الجامعية أو حتى عن طريق نوع معين من التدريب ، خصوصا وهم بحق كما يقول أرويك عالم الادارة العامة الانجليزى ، لتعدد الأبواب التى يتفرقون عليها لينصرفوا منها الى الحياة العملية ، ولقدرتهم أن يتعايشوا مع كثير من المهن وأن يتمرسوا حياتها أصبحوا يستحقون لقب « فنانى كل فن »(٣) "Artists of all types".

---

(١) يرجع الى بحثنا المشار اليه فى مجلة الادارة عدد ابريل ١٩٨٠ من ص ٦٢ الى ص ٧١ .
(٢) Dwight Waldo, Ideas and Issues in Public Administration, 1953, p. 228.
(٣) L. Wiwick, The Elements of Administration, 1943, p. 7.

وهذه فى الحقيقة ظاهرة علمية يجب أن تجلى حقائقها ، خاصة بعد أن صارت فلسفتها تعبر عن فلسفة الحياة ذاتها(١) .

وفى الواقع لأهمية هؤلاء « الجنراليستس — "Generalists" فى تسيير دفة العمل الوطنى وتحسين أداء العمل الحكومى ، هذه الأهمية التى تجعلنا نصر على ادخال مسماهم المرادنعتهم به فى اللغة اللاتينية لننطقه ونستهجيه بالحروف اللاتينية فى لغة الضاد العربية ، نظرا لما قد يحصل من لبس ، اذا عربنا التسمية وأطلقت عليهم لفظ « العموميين » ، اذ استقل بهذه التسمية تقريبا نوع معين من المهنة فى مصر ، يعيشون على أبواب دور الحكومة ولكنهم ليسوا من خدامها ، وهم الكتبة الخصوصيون الذين يجلسون على أبواب المحاكم ودور الصحة ومبنى الجوازات ودور التموين والمصالح الأخرى ، يكتبون لك الطلبات التى تقدم لنطاق نفوذهم ، والتى لا قدرة لك على صياغتها ولو كنت من جهابذة اللغة العربية ومتمرسى العمل الحكومى ، لأهمية هؤلاء « الجنراليستس » — والكلمة كما أوضحناه ليست منسوبة أيضا الى الجنرالات العسكريين ، بل هى نعت لأهل الادارة العامة مدنيين وعسكريين — أردنا أن نفرد هذا البحث ليكون خاتمة حديثنا فى المسلسل الذى نقدمه تحت عنوان «مع حديث المعرفة فى الادارة العامة»، لنتفهم الآراء التى دارت عن امكانية اعدادهم فى الجامعات ، وما دار حول هذا الموضوع فى بلد كأمريكا فيها أم الدراسات للادارة العامة ، لنترشد بأفكارهم أو نضيف عليها أو نؤيدها أو ننقضها حسب الأفكار التى وردت فيها .

وسوف يظهر فى بحثنا هذا — عند اضطرارنا الى الاستشهاد بوقائع نظام ادارى معين بز غيره بالفكر والتجربة فى احدى المدنيات القديمة — أننا ماكنا بقادرين أن نتناول هذا الموضوع لولا تركيزنا البحث فى سلسلة مقالاتنا الأولى التى نشرت فى مجلة الادارة ابتداء من عدد يوليو ١٩٧٣ وما بعده(٢) عن روائع المعرفة الادارية عند قدامى المصريين والعراقيين والصينيين والهنود واليونانيين والايرانيين واللبنانيين والسوريين ، التى قدمتها تحت عنوان «مع قديم الفلسفات فى الادارة العامة» فلقد كانت كلها بحوثا أفادتنا عند مناقشة هذا الموضوع الهام ، وهذا ماكفانا الاحالة عليها فى هامش هذا البحث، كما أن الموضوعات التى طرقناها فى سلسلة بحوثنا الثانية فى موضوع الادارة العامة والتى نشرناها تحت عنوان « مع حديث المعرفة فى الادارة العامة » ابتداء من العدد يوليو ١٩٧٧ من هذه المجلة ، والتى حللنا فيها مشكلات دراستها المستحدثة ، بالنسبة لغموض اصطلاحها ، ومشكلتها الترمونولوجية التى خلقتها تسميتها ، ومعضلة تعريفها، ومتاهات تكنولوجيتها ، وأزمتها مع القانون الادارى حينما ولدت بساحته ، وأزمة القانون الادارى معها حينما ترعرع الوليد [illegible] افرع طولا من أصله ، ومشكلتها مع السلطات العامة للدولة ، فهذه السلسلة وفرت علينا ترديد كثير من الأفكار والاشارة الى كثير من المراجع ، فليعذرنا القارىء فى بحثنا هذا اذا كنا كلما أردنا الاستدلال بحقيقة وردت فيها ، أرجعناه الى البحث الذى تناولها من قبل ، توفيرا لوقته وتحديدا لصفحات هذا البحث .

لنحاول اذن الآن أن نستطلع رأى الأمريكيين فى صلاحية الادارة العامة للدراسة الجامعية . لقد أوضح عالمان أمريكيان — لهما وزنهما فى هذا العلم — وجهتى النظر فى هذا الموضوع ، أحدهما روبرت هاتشونز الذى كان مديرا لجامعة

---

(١) D. R. Schadeva and Vidya Bhushan, An Introduction to Public Administration, 1947. p. 30.

(٢) يرجع الى بحثنا «الالتزام بالواجب عند المصريين القدامى» عدد يوليو ١٩٧٣ ، وبحثنا عن « جوانب الفكر الادارى فى فلسفة العراقيين القدامى » عدد يناير ١٩٧٤ وبحثنا عن « نواحى المعرفة فى فلسفة الادارة العامة عند الصينيين القدامى » عدد يوليو ١٩٧٤ ، وبحثنا عن « اضواء على فلسفة الادارة العامة فى الهند القديمة » عدد يناير ١٩٧٥ ، وبحثنا عن « ابداعات الفكر الادارى عند فلاسفة اليونان القدامى » عدد ابريل ١٩٧٥ ، وبحثنا عن « فلسفة الحكم والادارة عند الايرانيين القدامى » عدد أكتوبر ١٩٧٥ ، وبحثنا عن « اللبنانيون القدامى وفلسفتهم الادارية » عدد يناير ١٩٧٦ ، وبحثنا عن « السوريين القدامى وقيام فلسفتهم الادارية على الحرب والتجارة » عدد ابريل ١٩٧٦

شيكاغو ، والآخر وليم موشر الذى كان عميدا لكلية ماكسويل . والأول يعارض فكرة الاعداد فى الجامعة لوظائف الخدمة العامة لأنه من أنصار الثقافة الواسعة غير المحددة بالنسبة لمن يتولون المناصب الادارية ، والثانى يؤيد وجهة النظر فى انه يمكن الأعداد فى الجامعة لوظائف الخدمة العامة . وهناك ثالث من علماء الادارة المشهورين وهو شارلس بيرد يقف بينهما محايدا متخذا موقفا وسطا ، وسنتعرض لآرائهم فيما يلى عسى أن تنير لنا طريقنا الدراسى الجامعى للادارة العامة .

يرى روبرت هاتشونز انه من غير الممكن لأى كلية أن تحضر الأشخاص مباشرة للحياة العامة ، وهذا نتيجة لطبيعة الحياة العامة من ناحيةونتيجة أيضا لطبيعة الكليات منناحيةاخرى. فالحياة العامة يصورها بأنها مرتبطة بأمور معقدة عاجلة ، ومن غير الممكن انيتعلم الأشخاص كيف يتعاملون مع المواقف المحيرة بغير أن يشاهدوها، كما أنه من غير الممكن أن تنقل هذه المواقف الى أروقة الكليات لدراستها دراسة علمية على الطبيعة .

ويرى هاتشونز أن المدرسة الطبية أصبح لها تأثير ضار على الفكرة التعليمية ، فالناس يريدون أن يتعلموا الادارة العامة كما يتعلمون فى كليات الطب ، ولكن فى هذه الكليات يمرن الطلبة عادة على الاشياء التى يستخدمونها فى الناحية العملية . فالمرضى الذين يتعلمون عليهم هم مرضى حقيقة والأساتذة وتلاميذهم يحاولون علاجهم . ولأجل أن يتم نفس الشىء فى الادارة العامة فلابد أن ينشغل الأساتذة فى حقل الخدمة العامة ، فينتقلوا الى حل المشاكل العامة خارج كلياتهم ، لتكون الدراسة الجامعية على الطبيعة ، وفى الوقت نفسه يتمرن الطلبة على أيديهم كمساعدين لهم .

ثم يضرب مثلا بنفسه فيقول انه اذا سأله شخص باعتباره عميدا لاحدى الجامعات ومديرا لمرفق تعليمىأن يعد برنامجا للطلبة الراغبينفى أن يكونوا مديرين مؤهلين "Good College Administrators" فانه لن يجد غير خبرته حيث يوضح لهم ملحوظاته عن الأساتذة والطلاب كدراسة لهم . وهذا من طبيعته سيمنحهم بعضالمعرفة ، ثم يرى أن يعقب ذلك ، تدريسه لهم تاريخ التعليم فى بلده أمريكا ، وهو أمر بعيد عن ادارة التعليم ، وربما بعيد أيضا عن منهج الادارة العامة . ثم يخرج من ذلك بأنه ليس هناك شىء يمكن أن يعلم على أساس أنه ادارة عامة بالطريقة التى ذكرها . وليس الموضوع فى أن يقال ان الحياة العامة أمر هام ، وأنها ذات أشياء هامة يجب أن تعلم . اذ لا بد أن تختار الأشياء المميزة التى يجب ان نعلمها بأن نحدد أولا موضوعاتها بصفة أساسية ، وثانيا أن تكون هذه الموضوعات من الممكن تدريسها . ويستطرد فيقول ان الموضوع ليس بمستوف حقه حينما يقال أن هناك كمية طيبة من المعلومات عن الخدمة العامة يمكن تعليمها فهذا لا يشك فيه . ويضرب لهذا مثلا فى نشاط واحد من أوجه نشاط الادارة العامة كخدمة البريد فقط . فعندما يحاول دراسته يجب أن يعرف الدارسين بالواجبات الخاصة بموظفيها ، ويمكن أن يترسم الدارس تاريخ هيئة البريد وتنظيمها وعملياتها ومصاعبها . ويمكن أن يدرس أمرها بطريقة المقارنة حيث نقارن نظمها بالنظم البريطانية والفرنسية والألمانية والسويسرية والايطالية واليابانية والتشكوسلوفاكية وغيرها ، فكل هذه معلومات يمكن أن تدرس للأعداد للخدمة فى هيئة البريد . كما يمكن أن يعقب ذلك دراسة عن الحكومة الفيدرالية Federal Government لاعدادالدارس للخدمة العامة ، ثم يتبع هذا بدراسة لحكومات الولايات "State Governments" ثم دراسة عن حكومات المناطق"County Governments" ثم دراسة عن حكومات العواصم "City Governments" ثم دراسة عن حكومات المدن "Town Governments" ثم دراسة عن حكومات القرى "Village Governments" كما يمكن أن تعد لهؤلاء الدارسينمعلومات موضحة لجميع الاقسام المتفرعة فيها .

ثم يتساءل هاتشونز : أى اشتراك فى هذا كله لتحضير الأشـــخاص للخدمة العامـــة ؟ ثم هذا الدارس بعـــد ذلك ، اذا ما درس كل هـــذا فى الجامعة ، فقد لا يعمل فى خدمة البريد بعد ذلك . ثم يقول : ان المعلومات اذا كانت مفيدة ، فانه من الممكن الحصول عليها دون الحضور الى الكليات، وانه من الصعب أن يقال عن المعلومات السابقة انها مفيدة الا اذا كان ذلك بعد التحاق الخريج فى وظيفة بهيئة البريد أو قسم آخر من أقسام الحكومة ثم يكتشف منها ما يحتاجه فعلا .

وهذا الرأى الأخير يجب أن نطيل النظر اليه ، فلو أخذنا به فى جامعاتنا ، بأن تعد دراســـات متخصصة لأنواع معينة من أهل الخدمة الحكومية بعد أن تثبت أهميتها لهم ، لأمكن أن يغطى لنـــا قصورا فى تثقيف الموظف العام لا تقدر على سد عجزه ادارات التدريب بالوزارات والمؤسسات والوحدات الحكومية لوحدها ، حينما تعنى بتدريب أهلها . وكم نتمنى أن تنشط الجامعات عندنا فى المساهمة مع قطاع الخدمات وقطاع الانتاج بأكثر من النصيب الذى تعطيه الآن ، لتنظيم دراسات تخصيصيـــه لفروع هامة من النشــــاط الحكومى تحتاج الى خبرة وعلم أساتذة الجامعة ، وبذلك يمكن أن تؤدى الجامعة أكبر مساهمة فى تنظيم العمل الحكومى من جراء تثقيف العاملين فيها .

على أن هاتشونز عاد بعد أن وضع رأيه بعدم امكان اعداد الجامعيين مباشرة للخدمة العامة الى التساؤل ، عما اذا كانت الادارة العامة فى حالة عـــدم امكان قيامها موضـــوعا بالدراســـة الجامعية ، فهل الكليات عديمة الفائدة فى المساعدة بأى وسيلة نافعة فى تحضير الرجال والنســـاء الذى يمكن أن يكونوا مستقبلا خداما أذكياء فى الحكومة "Intelligent Public Servants" ويجيب على ذلك بأنه من الممكن أن تساعد الـــكليات فى اســــداء خدمة موجهة واضحـــة فى هذا المضمار فيعطون طلابهم نوعا من أنواع التعليم العام الذى يؤهلهم للثقافة العامة ، وبذلك يكونون قد قدموا أحسن المهام للدولة فى ميدان الخدمات العامة .

ثم تساءل هاتشونز عن نوع الدراسة التى قد تفيد فى تكوين القادة الاداريين ، فيشير برغبة بأن يتولى خريجو الجامعة مهام رسم السياسة العامة، كما يتولون مهام التنفيذ . ويقترح برنامجا للدراسة يشترط فيه أن يكون برنامجا ناجحا ، بحيث لايمكن أن يعيه الطالب بدون مساعدة أساتذته ، اذ يجب أن يكون من النوع الذى يكسبه تعليما جديدا ، ومعرفة مستحدثة ، بحيث يعينه على التوجيه . ويعول أهمية كبرى على أن يكون هذا البرنامج ناتجا عن محصلة الخبرات والتجارب للأساتذة ، بحيث لا يمكـــن للطالب أن يكتســـبه من الحياة العملية بمفرده اللهم الا بعد مدة طويلة يجرب فيها أوجه الصواب والخطأ ، ومن هنا تكون أهميـــة دراسته على يدى أستاذه ، اذ سيكون له الفضل فى تجنبه كثيرا من الأخطـــاء ، حينما يتمكن من ارشاده الى أقصر الطريق الذى يجب أن يسلكه ويصل فيه بوضوح الى هدفه .

ويعطى هاتشونز أمثلة لمثل هذه المعلومات التى يعول عليها الاهمية الكبرى فى تثقيف طالب الجامعة وتهيئته للخدمة العامة بعد صقل موهبته، فيخص منها أصـــول المعرفـــة بقواعـــد التنظيم والادارة لمن يرغب فى فهم حقيقة سير الأمور فى الخدمة العامة ، وأن يدرس الطالب معها شيئا عن نشأة المؤسسات السياســـية ، وأن يعنى بدراســـة التاريخ والمؤرخـــين بادئا بهيرودونس "Heroditis" ثم يتجه بالتاريخ الى العصـــور الحاضرة ، ويرى فى تحليـــل حـــوادث التاريخ ما يخدم فى حل المشاكل المعقدة المعاصرة . وفى ميدان الأخلاق والسياسة ، يرى هاتشونز فى كتاب الجمهورية لأفلاطون "Plato's Republic" وفى كتاب السياسة والأخلاق لأرسطو Ethics & Politics of Aristotle" وفى بحوث الفلاســـفة الحداث أمثال وليم جيمس "William James" وجون ديوى "John Dewey" ، يجد فى مثل هذه الدراسات مادة طيبة لأعداد الطالب للخدمة العـــامة .

وأخيرا يختم هاتشونز آراءه بأنه من الواجب ان يضاف الى هذه الدراسة ، المعرفة العامـــة بالتاريخ الطويل لأحوال السياسة الأمريكية ، لأن فى ذلك دراسة مفيدة لأعداد أهل بلده قوميا،

ويؤكد أن مثل هذه النواحى من الدراسات التى يرى فيها برنامجا صالحا لدراسة الادارة العامة على رغم تنوع موضوعاتها ، لا يمكن أن يحصلها الراغبون فى دراستهم فى وقت راحتهم او فى هرجهم ومرجهم أثناء حياتهم العملية ، لأنها دراسات عامة لابد أن تدرس على يد أساتذة متخصصين من أساتذة الجامعات ، وفى هذا البرنامج ينحصر البديل الذى يقدمه لدراسة الادارة العامة فى الجامعة اذا اردنا اعداد اناس متخصصين فى الخدمة العامة(١) .

وفى تحليلنا لآراء هاتشونز هذه ، حاولنا أن نرمى الضوء على الأفكار التى قد تخدعنا بصفتنا مواطنين غير أمريكيين ، فقد كان حديثه موجها لأهل بلده أمريكا ، وقد تناولنا أمرها فى بحثنا الذى ورد فى هذه المجلة فى سلسلة مقالاتنا الأولى تحت عنوان مع قديم الفلسفات فى الادارة العامة ، حينما كنا نتكلم عن جوانب الفكر الادارى فى فلسفة العراقيين القدامى ، والذى نشر فى عدد يناير سنة ١٩٧٤ ، فقلنا أننا مع تقديرنا لروبرت هاتشونز باعتباره أحد وجوه التربية الملحوظين فى المجتمع الأمريكى ومن أبرز رواد المدرسة التاريخية الحديثة للادارة العامة ، ومع تقديرنا لمطالبته الا تدرس الادارة العامة للتعرف على فلسفاتها الا من خلال الدراسة التاريخية لأنها الدراسة الجامعة المانعة لتفهم كنه الفلسفات التى تقلبت عليها ، ومع اعلائنا لحجته فى ان المواطن الصالح ، والادارى الناجح ، والملك العادل ، وهم العناصر البشرية الثلاثة التى تهتم بتربيتها الدراسات الادارية ، يخضعون حاليا لنفس الدراسات التى كان مطلوبا اعطاؤها لمن سبقوهم من الأقدمين ، وأن العادات التى نرغب أن يتحلوا بها هى نفس العادات التى رغب الراحلون أن يتحلوا بها ، وهذا كله جميل ، ويمثل وجهة نظر ، قد يؤيده فيها كثيرون ، الا أن هاتشونز حينما أراد أن يحدد نقطة البدء فى الدراسة ، أهمل ثقافة الشرق القديم الادارية اهمالا تاما وكاملا .

لقد طالب هاتشونز — كما ذكرنا فى البحث المشار اليه — « أن تبدأ الدراسة من عند المؤرخ الاغريقى هيرودوت الملقب بأبى المؤرخين ، وأن نعقبه بدراسة خليفته فى المكانة ، المؤرخ اليونانى توسيدس ، ثم نعقبهما بدراسة الفلسفة العملية التى جاء لنا بها أفلاطون وأرسطو ، ثم نتبعهم بدراسة أفكار فلاسفة الغرب الذين تولوا بعدهم فى وقتنا الحاضر ، وخاصة علماء المنطق البارزين أمثال وليم جيمس وجون ديوى » ثم قلنا : « ومع تقديرنا الكبير للانتاج العلمى والفلسفى لمفكرى الغرب ، الا أنه ظاهر من كتابة هاتشونز أنه قد حصر تفكيره فى بناة الثقافة الغربية ، وكأن فلسفة الادارة العامة ، لم يسهر على انمائها الا أهل الغرب ، وكأن الشرق لم يكن له فلسفاته وحكامه وأناسه . وحتى اذا قيل أنه من الممكن أن نتعرف على الشرق من خلال كتابات هيرودوت ، أو غيره من فلاسفة الاغريق ، فان الرواية لم تعد ترقى فى التحقيق العلمى الى مكانة أنتاج الأنثروبولوجيين والاركيولوجيين . لهذا فقد سقط أكثر ما رواه هيرودوت ، تحت ضغط الكشوف الاثرية العديدة، التى صححت كثيرا من معلوماته . ثم أن هناك آلافا من السنين فى حضارات الشرق القديم ، يمكن أن تفد دارسى الادارة العامة ، ولم تبرز فى كتابات هيرودوت ولا فى كتابات من تلوه من فلاسفة الاغريق » .

ثم تابعنا رأينا فى تحليل اقوال هاتشونز بأنه «اذا كانت الدراسة التاريخية مصقلة حقا لعقول دارسى الادارة العامة فلا غنى اذن أن يكون البدء من عند تحليل الفلسفات الادارية التى جاءت بها المدارس الفكرية فى بلاد الشرق القديم ، حيث ظهرت أقدم مدنيات العالم ، لأن وجود مدنية فى

(١) ظهر هذا البحث فى أول عدد لمجلة الادارة العامة فى أمريكا الصادر فى مارس ١٩٣٨ تحت عنوان :
"Shall We Train for Public Aministration ? Impossible".
وانظر هذا البحث فى كتاب والدو السابق الاشارة اليه من ص ٢٢٧ الى ص ٢٢٩

بقعة من الأرض ، يتبعه وجود ادارة عامة زاهرة، ساعدت على خلق هذه المدنية » . ثم ذكرنا بأننا « كنا نود من بحاث الادارة العامة فى الغرب ، وهم أصحاب علم حديث ، ولد بعد أن غزا انتاج الاركيولوجين والانثربولوجيين عقول المفكرين ، الا ينزلقوا نفس المنزلق الذى انزلقه باحثو العلوم الأخرى فى القرنين الثامن عشر والتاسع عشر ، الذين أهملوا — عن عمد — فلسفات الشرق القديم وأحداثه العلمية ، لأنه اذا كان للآخرين عذرهم ، لأنهم كانوا ينتظرون نتائج بحوث الأثريين ، فليس للأولين نفس العذر ، بعد أن زادت حصيلة المعرفة لبلاد الشرق القديم ، وخاصة عن أساليب ادارته للبشر ، مما لا يمكن أن يلتمس معه عذر لباحث يبحث فى أصول الفلسفة الادارية ، لأن مهمته أن يصل الى لب الحقيقة ، وأن ينبش عنها فى أى بقعة من الأرض ، ومع أى حقبة من الزمن » ثم استندنا فى رأينا الذى قدمناه الى حقيقة تنطق بها دراسات الادارة العامة فى حداثتها وهى « أنها كموضوع — قد محصته الفلسفات المختلفة ، وأفاضت فى شرح مقوماته واعتنت به قبل أن يولد له اصطلاح ، لأنه ظاهرة تبدت للفلاسفة مع كل علاقة بين مواطن ومواطن ، وبين حاكم ومحكوم ، ولذلك وجدت ظواهره منذ تخاصم قابيل وهابيل على نفع الدنيا ، فكان من الضرورى وجود ثالث ، يبرز للمتخاصمين وجه العدل ، ويحضهم على سلوك طريق الخير ، ويصونهم من التشاحن والبغضاء ، ويهيىء لهم سبل الرفاهية ، ويحمى العلاقات فى المجتمعات البشرية من التدهور ، وهى مهام أولية ، وضعت فى قائمة الادارة العامة حينما صار لموضوعها علم بين العلوم » .

على أننا يجب الا نحمل وزرا لهاتشونز عن اهماله مدنيات الشرق القديم فى الدراسة التاريخية أكثر مما يجب ، فان مدنيات الشرق لم تكن تهم هاتشونز فى تربية المواطن الأمريكى ورجل الدولة الأمريكى بأكثر مما يؤثر فيه مدنية الاغريق وفلسفة الرومان الذى انحدر منه المواطن الأمريكى فى اكثر ولاياته ، التى كانت تحت قيادة سليلى أهل الغرب وبيدهم أمور البلاد ، لهذا أراد هاتشونز الا ينسى أهل الادارة العامة فى أمريكا منابع فلسفتهم ثم اننا نجده يحاول صهرهم فى بوتقة القومية الأمريكية بدراسة تاريخها السياسى الحديث، ثم بدراسة نظامها الادارى ، حينما ضرب مثلا بدراسة هيئة البريد فى أمريكا حسب توزيعها الجغرافى المركزى واللامركزى داخل حكومات الولايات المتحدة . كل هذا يجعل لهاتشونز عذره خصوصا اذا عرفنا أن بحثه هذا قد ظهر مع أول اصدار لمجلة الادارة العامة فى أمريكا "The Public Administration Review" الذى ظهر فى مارس سنة ١٩٣٨ وذلك تحت عنوان «هل يمكن أن يدرب الناس على أصول الادارة العامة ، أن هذا من المستحيلات » ومما يجعلنا نقف بجانب هاتشونز مؤيدين نعرته الوطنية وهو أمر يجب أن يلازم رواد الادارة العامة فى اى بلد تستحدث دراستها عندها ، أن القوم فى أمريكا فى هذا الوقت كانوا جد مشغولين بأمركة علم الادارة العامة الذى صدر اليهم من أوروبا . ففى هذا الوقت ، كانت أفكار هذا العلم مملاة عليهم من الخارج ، ولم يكن قد أصبح كما هو الآن علم للتصدير ومعرفة لغزو عقول أهل البلاد الأخرى ، فانشدادهم حتى هذا التاريخ بأقوال « وودرو ولسن » أب الادارة العامة فى أمريكا ، كان لازال ماثلا أمام أعينهم ، فهو القائل فى مقاله الذى نشر فى عام ١٨٨٧ واستحق عليه لقب « أب الادارة العامة »[1] فى عرف الامريكيين وردد له هذا اللقب باقى علماء الادارة العامة فى البلاد الاخرى ، هو القائل بأن أهداف علم الادارة العامة الذى استوردوه فى هذا الوقت قد استخلصت من ظروف وأحوال تاريخ الأجناس البشرية الأجنبية عنهم ، كما أن تاريخ الأنظمة

---

(١) ظهر بحث وودرو ولسن عن دراسة الادارة العامة فى مجلة العلوم السياسية الامريكية العدد الثانى من يونيو ١٨٨٧
Woodrow Wilson, The Study of Public Administration Political Science Quarterly, Vol. 2. (June, 1887), pp. 197 - 222.

وهو من الموضوعات الذى لا يخلو تقريبا كتاب فى الادارة العامة فى أمريكا وخارجها دون الاشارة اليه .

السياسية التى تناولها تعتبر غريبة على نظامهم الأمريكى اذ هى مستخلصة من الثورات الأجنبية، ثم أن مبادىء هذا العلم حسب ما استوردها الأمريكيون ثبت لهم أنها نمت فى أحضان العلماء الفرنسيين والألمان ، ولهذا فقد جهزت لتخدم شعوبا غير الشعب الأمريكى. وانه فى شكله الذى نقل اليهم، قد ظهر لهم وكأنه وضع ليناسب أشكال الحكومات المركزية الأوروبية . ولهذا فانه رأى انه اذا كان من الضرورى استعادته ليخدم قوميتهم ، فعلى الباحثين الأمريكيين واجب تطويره ليوفى بأغراض دولتهم ، وحتى يناسب حكومتهم ذات اللامركزية المتشعبة العلاقات ، ثم هو الذى أبدى فكرة أنه اذا كان من الضرورى تنميته ، فعلى البحاث الأمريكيين يقع عبء أمركته "They must amercenize it" ليس فقط بالشكل أو اللغة بل من الواجب أيضا أن يطور فى الفكرة والمبادىء والأهداف ، وأن يتفهم جيدا الدستور الأمريكى ليتلمس شعورهم. ثم هو يحتم أيضا ضرورة تطهير شرايينه من الحمى البيروقراطية وهذا أمر لا يتحقق له الا اذا استنشق كثيرا من الحرية الأمريكية .

فعذر هاتشوزن بالنسبة لآرائه التى أبداها فى تلمس طرق تدريس علم الادارة العامة ليخدم المواطن الأمريكى ، ويساعد فى تنشئة العقلية الأمريكية ، ويهذب رجل الدولة الأمريكى ، ويساعد فى رفاهية أهل أمريكا ، عذره كان قائما ، ولكن بعد أن نمى علم الادارة العامة الأمريكى ليحتل أعلى مكانه فى عقول الأمريكيين وأصبح صالحا للتصدير للخارج ، ولم ينتبه المستوردون الى ما انتبه الأمريكيون من قبل عند استيراده فقلدوا الأفكار الأمريكية ولم يعد لهم من هاد الا النظام الأمريكى ، ونسوا أن لهم تاريخا قوميا يمكن أن يبنى عليه ثقافة رجل الدولة عندهم، وأن ديموقراطية الادارة كما تزاول فى أمريكا تلتصق بنظامها السياسى التصاق الأخوين السياميين اللذين لا فاصل يفصلهما عن بعضهما لاشتراكهما فى عمود فقرى واحد ، ووقع أهل البلاد الأخرى حينما قام بينهم علما للادارة العامة فى أخطاء فاحشة ، حينما ظنوا أن الأنظمة الادارية صالحة للاستيراد بقبحها ومحاسنها ، ولما تكشف أهل اوروبا هذا المنحدر عندهم ، ثار علماء الادارة العامة الانجليز والفرنسيون والألمان وغيرهم وطالبوا تطوير علم الادارة العامة قوميا ليصلح للتعايش مع أنظمتهم ولم يجدوا غضاضة فى ذلك ، حتى الأمريكيون أنفسهم ساعدوهم فى هذا ، أما أهل الشرق أصحاب المدنيات القديمة ومهد الأديان السماوية لازال سمات علم الادارة العامة عندهم تشير الى أنه علم مستورد وهو موضوع قد خصصنا له سلسلة دراساتنا القادمة فى معرفة الادارة العامة التى نحاول ان شاء الله أن نقدمها فى بحوث متتابعة فى هذه المجلة تحت عنوان « الادارة العامة وصراع الأيديولوجيات » .

ولنحاول الآن أن نتمشى مع الرأى الآخر المضاد لرأى هاتشونز الذى قدمه وليم موشر الذى يؤيد صلاحية تدريس الادارة العامة بالجامعات ، فهو يرى أن الكليات يمكنها أن تعمل كثيرا من الأمور بالنسبة لدراسة الادارة العامة وفى كتابته يشير الى ما تناوله هاتشونز بشأن التدريب على الادارة العامة قبل الالتحاق بالوظيفة مبينا أن موضوعه هو الذى أوحى اليه بالملاحظات التى أبداها .

ويرى موشر أولا انه يجب أن نوجد حدا فاصلا بين التدريب للأشخاص غير المثقفين جامعيا ، والتدريب للأشخاص خريجى الجامعات . وقد تكلم موشر عن المجموعة الأولى بنوع خاص وان لم ينسى الالتفات الى النوع الآخر . ويرى انه اذا أعيد فحص البرامج التى تدرس فى المدارس الأمريكية ، لظهر أنها برامج عرضية وليست متخصصة ، فهى تعطى بعض دراسات عن الحكومة وعلم الاجتماع وعلم الاقتصاد للطلبة الذين سيبحثون عن وظيفة يشغلونها فى الحكومة . ولكن مع ذلك لا يمكن ان يقال أن مجموعة ما يعطى من الدراسات يعتبر برنامجا شاملا للخدمة فى الوظائف الحكومية تدرس قبل التخرج ويرى أن نفس الكلام يمكن أن يقال عن البرامج الخاصة بالكيمياء "Chemistry" أو بالطبيعة "Physics" او بالبكتريولوجى "Bacteriology" وغيرها من البرامج المتخصصة

التى يدرسها الطلبة وقد يجد دارسوها فى دراساتهم السابقة فائدة عند التحاقهم فى خدمة الحكومة ، ولكنهم قد لا يلتحقون بها اذ قد يعملون فى القطاع الخاص فى ميادين الصناعة وغيرها ، ولذلك فليس هناك البرامج التى ترسم بشكل محدد حتى فى هذه المهن على أساس التحاق دارسيها بوظائف الخدمة العامة ، وأنه يمكن أن يقال ان عدد المدارس التى تنظم برامجا تدريبية بغرض الالتحاق فى خدمة الحكومة قليل جدا .

وحينما يأتى موشر الى مستويات الخريجين ، يرى أن الخدمة العامة لها أوضاعها الخاصة التى تتميز عن أوضاع الأعمال الخاصة ، وأنه اذا أريد تخصيص شخص ما للخدمة العامة ، فانه يجب أن يعرف أولا شيئا عن القانون العام وما يتفرع منه لأن ذلك يكفل له فهم وسائل تنظيم النشاط العام . كما يرى أنه يجب أن يعرف الدارس شيئا عن تنظيم الحكومة ، والعلاقات التى تجرى بواسطة هذا التنظيم ، كما أنه يجب العناية بتفهيمه كيفية تحضير ميزانية السلطات العامة ، وأن يلم بمعلومات واسعة عن طريقة رقابة الموظفين وكيفية تنفيذ القوانين ، وهذا الأمور وما يماثلها تعتبر نماذج من الموضوعات الهامة للسلوك العالى فى الحياة العملية لموظف العام .

ثم يستطرد موشر فى القول أنه على الرغم من العدد المحدود من الشباب المشتاق لدخول حقل الإدارة العامة ، فان هناك زيادة فى المعرفة العامة يجب أن تحصل بالاضافة الى ضرورة فهم أنواع الوظائف الاستشارية وأن يدرس الطالب الكثير عنها . كما يرى أن المرء يمكنه أن يعد نفسه لدراسة الادارة على أساس أنه علم تطبيقى له معرفته الخاصة بنفس الطريقة التى يعد بها المهندسون والكيمائيون انفسهم لمزاولة مهنهم . فالمحترفون فى هذه الحقول وما شابهها يحاولون أن ينقلوا علمهم الى امكنة العمل ويطبقوه ، وهم ينمون علمهم كلما كثرت وسائل التطبيق وقاموا بمزاولة العمل . ثم انهم لا يمكنهم أن يحققوا الأسلوب الفنى والطرائق السليمة فى المهنة الا اذا جربوا ذلك عمليا .

وهو يشير الى انه اذا كان يقرر أن المدير فى الجهاز الحكومى يجب أن يعرف كما ذكرنا بعاليه شيئا عن القانون العام وأن تدرس المالية العامة والمحاسبة وما شابه ذلك ، الا انه فى الوقت نفسه لا يمكن أن يكون متخصصا فى هذه الحقول المختلفة ، وهو ليس اكثر من الطبيب الذى يعرف عموميات الطب ثم يتخصص فى البكتريولوجى او الأعصاب أو الأطفال أو ما شابه ذلك . ويقول موشر أنه لا يطلب من الشخص الذى يريد ان يؤيده فى هذا الاتجاه الا أن يجلس فى كرسى المدير لمدة أسبوع ، وسوف يكتشف على الفور أن هذا المدير ليس أكثر من قائد لأوركسترا ، يقدم انتاج عديد من أصوات الآلات المختلفة التى يعزفها عدد قد يتراوح بين العشرين والثلاثين شخصا ، ولكن توضع عليه مسؤولية أن تكون الأصوات متناسقة مقبولة للسامع ، فى الوقت الذى قد لا يعرف قائد الأوركسترا هذا ان يعزف بنفسه على اكثر الآلات الموسيقية المستخدمة . ويرى أخيرا أنه لابد ان يكون معلوما أن الرئيس الادارى لابد أن يزاول الحكمة والمهارة عند تأديته لأعماله وهذا هو أهم شىء يجب أن يستهدف عند اعداده .

ولقد اكتسبت آراء موشر تأييدا واسعا حتى أن قوله فى تشبيهه للادارى بقائد الأوركسترا المطالب بخلق الانسجام فى صفوف رجاله ومع آلاته قد ذاع واصبح من الأفكار الرائدة فى الدراسات الادارية ولهذا نحب أن نورد كلماته هذه كما أدلى بها فى لغته تثبيتا لفضله الذى ترجمته أكثر اللغات الى دراساتها الادارية .

"One has only to sit in the office of an admi-ministrator for a week to discover that he is somewhat comparable to an orchestra leader who produces volumes of harmonious sound with the aid of twenty or thirty different instruments, the majority of which he cannot himself play".

وفى الحقيقة لم يكن موشر بأكثر من متنبىء جيد لما ستصير عليه دراسات الادارة العامة فى

الجامعات الأمريكية فليس هناك جامعة فى أمريكا لم تحتل دراسة الادارة العامة فى اغلب كلياتهـا مكانا « ملحوظا » ، ولكن لمـا شعر الأمريكيون ان الداخل لمـادة الادارة العامة قد تبـاينت اتجاهاتها وتعددت ، أصبح من المألوف أن يشترك اعدادا كبيرة من أساتذة الجامعات فى تأليف كتاب جامعى واحد يقدم للطلبة ويلتزم به الأسـاتذة فى الكليات التىيدرسون فيهاالادارة العامةعلىأنه المنهج المفضل ، وذلك توحيدا للأفكار ومعالجةلأن يكون المدخل لهذه الدراسة امرا متفقا عليه من اساتذة هذه المـادة التى ولجوا اليها عن طريق تخصصات عدة من أنواع للعلوم مختلفة(١) .

وبينما كان هاتشونزن وموشر وكل منهمـا له رايه الخاص فى هل تدرس مادة الادارة العـامة أو لا تدرس فى الجامعات حسب ما أوضحنا اذا برأى ثالث يبزغ فى مجتمع الدراسـات الأمريكية للادارة العامة وهو رأى شارلز بيرد الذى وقف وسطا بين الرأيين المتنازعين .

لقد أوضح شارلز بيرد المقصود بعلم الادارة فى بحث له بعنوان « دراسـة حكوميـة » اعتبره الأمريكيون من البحوث القيمة فى فلسفة الادارة العامة وعلمها وفنها . ويرى بيرد أن كل معرفة يمكن الحصول عليها تصلح لتوصيلها للشباب ، أو بعبارة أخرى ان المعرفة الادارية يمكن أن يتعلمها شباب الرجال والنساء كما يمكن أن يتعلمها كبارهم ، اذا لم يكن قد فقد الأمل فيهم ، وأنه من الممكن أن يكتشف كمية المعلومات من المعـرفة الادارية التى قد تفيد هؤلاء الأشخاص الساعين لها ، وأنه سنجد أن المعرفة الادارية كأى معرفة أخرى يسعى اليها الجنس البشرى ، لأن ذلك مرده أن هناك علما للادارة يمكن المرء ان يتعلمه ويعلمه ويستخدمه ، ولكن ليس هنـاك شرط يحتم ضرورة تعليمه فى الجامعات ، واذا كانت الجامعات ترى لها مصلحة قومية حيوية حقيقية فى مستقبل حكومتها وحضارة بلادها فستقوم بتعليم هذا العلم ، وسوف يهتم بمعرفتهالموظفون العموميون كما يهتم به السياسـيون ويرحبـون بذلك ، وستتحسن تأديتهم للخدمة العامة كنتيجة حتمية لمثل هذه الدراسات .

ومن مطالعتنا لرأى بيرد نراه يردد أفـكار هاتشونزن فى ضرورة التزود بدراسات أفـكار بادئا من تاريخ الأغريق لصقل الموظف العـام فكريا ويردد أقوال موشر فى ضرورة الاعتنـاء بتأسيس الثقافة الادارية على أساس انه قـد أصبح لها علم متوافر النظرية ما لم يقم الادارى باستيعابه لصار فى ادارة شـئون عمله كالمنجم "Astrology" الذى لا ينطق عن حقيقة مؤكدة ولكن بذكاء يخيب الآمال أكثر مما يحققها(٢) .

ونحن قد نسلم مع بيرد فى أن الادارة العـامة ما دامت تتكون من كلمتين صفة وموصوف ، لأنها ادارة قبل أن تكون عامة ولهذا فيجب أن يؤسس علمها وفنها على ما صار للادارة من نظـرية ومبادىء ، ولكنه لم يحاول أن يزيل اللبس عمـا يقال عن نظريتها ومبادئها .

فالثابت فى البحوث العلمية أن الادارة أصبحت لها مبادىء استخلصت بعد جهد شاق نتيجـة لاستخدام الطريقة العلمية الصحيحة فى تقصى الحقائق . وأن هذه المبـادىء أمكن ردها الى أصول عامة وتصنيفها ، بحيث كونت كل مجموعة منها وظيفة تميزت بشكل خاص ومبادىء فرعية معينة فاعتبر مثلا التخطيط وظيفة ادارية كما اعتبر التنظيم وظيفة ادارية والتوظيف ايضـا وهكذا ، وقد اشتملت كل من هذه الوظائف على قواعد علمية خاصة تميزت بشكلها وهدفهـا

---

(١) انظر هذا البحث فى كتاب والدو المشار اليه وقد جاء تحت عنوان "Schools can do much" للاستاذ William E. Mosher من ص ٢٢٩ الى ص ٢٨٣

(٢) المرجع السابق ص ٦٧ — ٨١

الادارى . ورغم كل هذا لا يمكن أن يقال أن العلماء قد استقروا على مجموعة المبادىء التى تشكل البنيان المتكامل للاصطلاح العلمى الفنى فى الادارة . وهذا يعنى أنه لا يمكن أن نسلم بأن هناك نظرية عامة مكتملة التكوين يمكن أن نطلق عليها عبارة « نظرية الادارة » .

"Theory of management"

والأمر لا يعدو أن يكون أمر اجتهاد بعض الباحثين لمحاولة اقامة هذه النظرية .

وفى ذلك يقول الأستاذ بول مورت ، أنه قد عاش حياته بين موضوعات الادارة علما وعملا ولا يمكنه أن يقرر أن هناك نظرية عامة لها(١) . ويرى دونيل وكونتز بحق أن الجهود العلمية التى تبذل فى بحوث الادارة انما هدفها بناء هذه النظرية التى ستحدد معالم هذا العلم(٢) ، بينما يعلق على ذلك جورج تيرى فيقول أن القول بأن هناك علما للادارة فى مجموعه غير صحيح وأمر يدعو الى اللبس(٣) ، وايضا يرى الأستاذ جون جلوفر(٤) أنه اذا نجح العلماء فى اقامة نظرية الادارة فانه يمكن أن يقال أن هناك علما للادارة على نمط العلوم المستقرة ، ويقترح تسمية هذا العلم باصطلاح « ماندجمنتولوجى "Manadgementology" » حيث يتميز حينئذ بثبوت معناه ووضوح أجزائه ، وحيث تقبل مبادئه وأصوله بصفة عالمية . ولو كان الأمر بهذه السهولة ، لصار علم الادارة العامة فى هذه الحالة اسمه "Public Manadgementology" على أساس تفريعات علوم « الأنثربولوجى » و « الفسيولوجى » و « السوشيولوجى » ، وكل ما أضيف الى العبارة المنتقاه من بين عبارات اللغة كلمة logos الدالة على العلم ليصبح من المسمى علما حقيقيا .

ومع كل هذه الآراء المؤيدة لدراسة الادارة العامة أو للادارة عموما وغير المؤيدة ، فالركب يسير عالميا فى تدريس أصول الادارة وفروعها فى جميع كليات العالم ، وهو نوع من الاجتهاد العالمى لا يعوقه خلق المصاعب الفكرية التى تلقى أمام الركب عندما يلج الفكر الى دور الجامعات(٥) . وفى رأينا حينما يصبح علم الادارة العامة له نظرية عالمية ، وأسس تفيد فى خلق رفاهية البشر فى كافة الشعوب ، فلن تكون هناك حروب فيها غالب ومغلوب ، ولن يكون هناك ظالم ومظلوم ، فالحكم سيصير فى أيدى أناس عدل ، تفقهوا فى عدالة ادارة البشر ، وهذا لا يتأتى الا اذا تحول هؤلاء البشر ليعيشوا فى جنة النعيم الخالية من الأحقاد والنزعات وحب الأثرة واعلاء الذات . أما ما دام هناك نفس أمارة بالسوء ، وانسان يطغى أن رآه استغنى ، فسيظل الناس فى حاجة الى علم للادارة يسوس حاكمهم قبل أن يسوس محكوميهم ، وسيظل السؤال الحائر يدور حول نفسه . هل هناك فائدة من تعليم الادارة العامة اذا كان الذين موكل اليهم أمور الناس لا يستزيدون من علمها النافع ، وهذا يضع أيدينا على حقيقتين هامتين فأما أن تكون جرعة العلم غير كافية ، فلابد من الاستزادة ، أو أن الدواء غير نافع فلا صلاحية لعلم لا ينفع ، فالى الله اذن أدعو أن يبصرنا بما يجب أن نهتدى به فى مثل هذه الأمور الشائكة والله المعين .

---

(١) Paul R. Mort, Principles of school administration, 1946, p. VIII.

(٢) Koontz & O'Donnell, Principles of management, 1959, p. 47.

(٣) George C. Terry, Principles of Management, 1959, p. 20.

(٤) John G. Glover, Fundamentals of Professional Management, 1954, p. 3.

(٥) والأمر يزيد صعوبة فى بلادنا الاسلامية ، فلنا منطق خاص بنا اذ منطق الادارة الاسلامية غير منطقها فى الثقافة الغربية — انظر فى ذلك سلسلة بحوثنا فى مجلة المسلم المعاصر عن « الادارة العامة بين الثقافة الغربية والثقافة الاسلامية » و « منطق الادارة العامة فى ثقافة الاسلام » ، و « الادارة العامة بين تسييد قانون الخالق وسيادة قانون المخلوقين » ثم بالاهم بحثنا عن « لماذا أعطينا أبوة الادارة العلمية عالميا لأحمد بن تيمية » وهى بحوث نشرت تباعا فى مجلة « المسلم المعاصر » ابتداء من اعداد عام ١٩٧٥ .

ملخص رسالة جامعية

وصف وتقييم وحدات التنظيم والإدارة

اعداد : عبد الكريم محمد هاشم السيد

اولا : موضوع الدراسة :

إن الاتجاه نحو انشاء وحدات استشارية متخصصة فى أعمال البحوث والدراسات فى مجال التنظيم والاساليب الادارية القائمة فى الوزارات والمصالح والمؤسسات العامة والمشروعات الخاصة الكبرى يعتبر اتجاها حديثا لم يتبع الا فى عدد قليل من الدول .

اعداد : عبد الكريم محمد هاشم السيد
اشراف : الأستاذ الدكتور حنفى سليمان
استاذ ورئيس قسم ادارة الاعمال
بكلية التجارة جامعة الزقازيق

الدكتور : أحمد عادل راشد
أستاذ ادارة الاعمال المساعد
بكلية التجارة جامعة الزقازيق

ولقد نشأت فكرة ايجاد وحدات أو مكاتب متخصصة فى أعمال التنظيم والادارة فى كل من الولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا ، حيث طبقت على نطاق ضيق فى كلا البلدين ابان الحرب العالمية الثانية ، وبتوسع أكبر فى الفترة التى أعقبتها — وشهدت الخمسينات انتشار هذه الوحدات ونموها خاصة بين شركات الأعمال .

وتوجد هذه الوحدات تحت مسميات مختلفة ، كالتحليل الادارى ، الاستشارات الادارية العمليات والطرق ، التنظيم وطرق العمل ، التخطيط التنظيمى ، التنظيم والادارة .

ولقد واكبت مصر هذا الاتجاه ، وبدأت ذلك فى منتصف الخمسينات ، فى البداية على مستوى الحكومة المركزية بانشاء الادارة المركزية للتنظيم بديوان الموظفين ، ثم أخذت هذه الوحدات فى الانتشار فى الوزارات والمصالح الحكومية

والهيئات والمؤسسات العامة ، وكذلك الوحدات الاقتصادية التابعة للقطاع العام .

وتهدف وحدات التنظيم والادارة الى تسهيل العمليات الادارية عن طريق دراسة المشاكل الادارية دراسة تفصيلية واستخدام المعلومات المتخصصة فى مجال الأساليب الادارية من خلال نظرة هادفة الى المشكلة ، ورغم ذلك فان الأسس التى تقوم عليها ، ونطاق وطبيعة عملها تختلف باختلاف الظروف الى تعمل بها الوحدة ، لذلك فان وحدة التنظيم والادارة قد تنجح فى حل المشكلات التنظيمية والادارية فى مكان معين أو منشأة معينة . بينما لا تنجح فى ذلك فى مكان آخر وظروف أخرى .

ومن ثم فانه من المناسب دراسة فاعلية وحدات التنظيم والادارة وتحديد العوامل التى تؤثر على كفايتها فى تحقيق اهدافها خاصة فى وحدات قطاع الأعمال العام ، بما يتميز به من حساسية للظروف والمتغيرات المختلفة داخل وخارج وحداته ، وبالذات فى الفترة الحالية والمقبلة فى ظل سياسة الانفتاح على العالم الخارجى .

ثانيا : هدف البحث واهميته :

تهدف الدراسة للوصول الى توصيف علمى وموضوعى لاوضاع وحدات التنظيم والادارة فى بعض الشركات التى يتضمنها قطاع الصناعات المعدنية الاساسية ومنتجاتها لتقييم كافة الجوانب التى تؤثر على كفاية وفاعلية تحقيقها لأهدافها ، وقيامها بالدور المحدد لها وحتى يمكن حصر مشكلات ومعوقات انطلاق هذه الوحدات تمهيدا لاقتراح الحلول الملائمة للتغلب عليها ، وفتح آفاق الانطلاق نحو تحقيق أقصى كفاية وفاعلية ممكنة لها .

وبالتحديد فان البحث يهدف الى :

١ ــ دراسة أوضاع وحدات التنظيم والادارة الحالية فى الشركات الواقعة فى عينة البحث ، من حيث أهدافها ، طبيعة نشاطها ، علاقاتها ، سياساتها ، وأهميتها بالنسبة للشركة الملحقة بها ، وكذلك دراسة الأوضاع التنظيمية لها ، وطرق عملها ، والعاملين بها ، والامكانيات المتاحة لها ، وانجازاتها .

٢ ــ استخراج المؤشرات والاتجاهات الخاصة بدراسة الجوانب السابقة ، وتحديد الجوانب الايجابية والسلبية فى كل متغير من المتغيرات .

٣ ــ اقتراح الحلول المناسبة بالنسبة للمشاكل الخاصة بكل متغير من متغيرات الدراسة ، لتوفير انسب مناخ له لتأكيد تفاعله البناء مع المتغيرات الأخرى ، للوصول بالوحدات الى تحقيق أهدافها .

والبحث بما يهدف اليه ، يساهم بالجهد المتواضع الذى بذل فيه على تطوير وتدعيم هذه الوحدات ، وخاصة أن النشاط الذى تقوم به وحدات التنظيم والادارة فى شركات القطاع العام لم يلق العناية الكافية من الدارسين أو الجهات الحكومية المسئولة .

ثالثا : الاطار العام للدراسة :

يتحدد الاطار العام للدراسة فى الآتى :

١ ــ دراسة علمية للاتجاهات الحديثة فى مفهوم ودور وحدات التنظيم والادارة ، تنظيمها وطرق العمل الخاصة بها وهيكلها الوظيفى ، والعاملين ، كاطار يمكن للوحدة من خلاله ان تحقق أهدافها .

ولقد استعان الباحث فى اجراء هذه الدراسة بالمراجع العربية والأجنبية المتاحة والتى تعالج الموضوع محل البحث .

٢ ــ دراسة ميدانية اعتمدت على نوعين من البحوث :

أ) بحث استطلاعى : بهدف تحديد ابعاد الدراسة الميدانية على الطبيعة وتحديد كافة المتغيرات المتصلة بموضوع البحث عن طريق

دراسة الهياكل التنظيمية والادارية وجداول الوظائف بالنسبة للشركات الواقعة فى عينة البحث بشكل عام ، مع التركيز على ما يخص وحدات التنظيم والادارة منها ،.بالاضافة الى القيام بزيارات ميدانية لبعض الشركات ، واجراء مقابلات عميقة وغير موجهة مع العاملين بهذه الوحدات أو المشرفين عليها ، وخاصة رؤساء الوحدات ، ورئاسة الجهة التى تتبعها الوحدة .

(ب) بحث استنتاجى لدراسة جميع المتغيرات الأساسية المتصلة بموضوع البحث ، وتحديد الجوانب السلبية والايجابية الخاصة بها ، ووضع التوصيات اللازمة لمعالجتها — ونهج البحث فى هذا المجال منهج البحوث الوصفية ، اتساقا مع أهداف الدراسة ، وهى وصف وتقييم وحدات التنظيم والادارة ، فتقام بجمع البيانات المتعلقة بموضوع البحث ، والمتغيرات المؤثرة عليه ، وتسجيلها ، وتحليلها ، لتوصيف هذه الوحدات وتقييمها .

رابعا : تحديد وجمع البيانات :

افادت كل من الدراسة العلمية ، البحث الاستطلاعى فى تحديد العوامل أو المتغيرات التى تحدث تأثيرها علىوحدات التنظيموالادارة ومهدت لتحديد كافة الجوانب التى يجب أن تغطيها البيانات الضرورية للبحث . وتحددت هذهالبيانات فى الآتى :

— مفهوم ودور وحدات التنظيم والادارة ، تاريخ انشاء الوحدة ، اغراضها ، مجالات وطبيعة نشاطها ، سياساتها .

— تنظيم الوحدات ، الرياسات التى تتبعها ، مستوىالوحدات التنظيمى، تقسيماتها التنظيمية، اختصاصاتها .

— علاقات الوحدات بالجهات الى تتطلب عمل الوحدات التنسيق معها ، اسلوب تعاونالوحدات مع الجهات الأخرى ، مدى الاستعانة بها والاستجابة لتوصياتها ، مدى تعاون الجهات والوحدات الأخرى معها ، علاقاتها بوحدة التنظيم والادارة بالوزارة وبالجهاز المركزى للتنظيم والادارة .

— الهيكل الوظيفى ، وهيكل القوى العاملة بالوحدات ، تكوينه ، خصائصه .

— الامكانيات المتاحة للوحدة ، المادية ، والمعنوية .

— خطة وأسلوب عمل الوحدات ، خطط وبرامج واجراءات العمل ، السجلات والادوات والبيانات اللازمة لمارسة الوحدة لأعمالها .

— انجازات الوحدات ، نشاطها فى مجال البحوث والدراسات ، مدى تحقيقها لأهدافها ، ومساهمتها فى النجاح الشامل للشركات .

هذا فيما يتعلق بالجوانب التىتغطيها البيانات، أما فيما يتصل بمصادر جمع هذه البيانات فانها كانت كالآتى :

بالنسبة للبيانات الثانوية (أو التاريخية) فقد حصل الباحث على معظم الحقائق عن طريق دراسة البيانات الموجودة فى سجلات الشركات ، مثل أدلة التنظيم ، الخرائط التنظيمية ، جداول الوظائف ، جداول ترتيب وتقييم الوظائف ، الهياكل الوظيفية ، اختصاصات التقسيمات التنظيمية فى الشركات الواقعة فى عينة البحث ، وخاصة ما تعلق منها بوحدات التنظيم والادارة . هذا بالاضافة الى ملفات العاملين بهذه الوحدات والبيانات الخاصة بها .

ومن ناحية اخرى فقد اعتمد الباحث على البياناتالثانوية المتوافرة فىوثائق الجهاز المركزى للتنظيم والادارة .

هذا وأن كان من الملاحظ قلة هذا النوع من البيانات بالنسبة لموضوع البحث ، حيث ان

الدراسات والبحوث والرسائل العلمية فى مجاله تهتم أكثر بالجهاز الادارى للحكومة المتمثل فى الوزارات والمصالح والهيئات العامة ووحدات الحكم المحلى ، وتركز على وحدات التنظيم والادارة به .

وبالنسبة للبيانات الاولية (أو الميدانية) : فقد تم جمعها عن طريق المقابلة الشخصية لجميع رؤساء وحدات التنظيم والادارة محل الدراسة ، وكذلك الرياسات التابعة لها والمشرفة عليها . أما بالنسبة للمستقصى منهم الآخرون فقد وزعت عليهم قوائم الاستقصاء وطلب منهم استيفاؤها فى موعد محدد ، وقام الباحث بالمرور عليهم لتسلمها .

خامسا : عينة البحث :

يشمل مجتمع الدراسة عدد اثنتين وثلاثين شركة وهى التى يتضمنها قطاع الصناعات المعدنية الاساسية ومنتجاتها ، وذلك طبقا للتنظيم القطاعى الصادر بقرار رئيس الجمهورية رقم ١١٦٧ لسنة ١٩٧٥ م بانشاء المجالس العليا للقطاعات وذلك اثر الغاء المؤسسات العامة النوعية بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ والصادرة بشأن بعض الاحكام الخاصة بشركات القطاع العام .

وتمثل عينة البحث ٥٠٪ من هذه الشركات ، وقد اختيرت هذه العينة بالأسلوب العشوائى البسيط . ورغم أن هذه النسبة تعتبر مرتفعة ، حيث أن الدراسات الاحصائية قد أوضحت انه من الممكن أن يصل حجم العينة الى حد أدنى قدره ٥٪ الا ان الباحث رأى أن يشمل البحث هذه العينة الكبيرة نسبيا ، توفيرا لأكبر ضمانات ممكنة لاستخراج نتائج يمكن تعميمها .

وقد شملت هذه العينة ١٦ شركة هى :

١ ــ شركة الحديد والصلب المصرية .

٢ ــ شركة مصانع الدلتا للصلب .

٣ ــ الشركة الاهلية للصناعات المعدنية .

٤ ــ شركة النصر لصناعة المطروقات .

٥ ــ شركة النصر لصناعة المواسير ولوازمها

٦ ــ الشركة المصرية للحراريات .

٧ ــ شركة النصر لانتاج الحراريات والفخار (سورناجا) .

٨ ــ شركة الخزف والصينى .

٩ ــ شركة مصر للهندسة والعدد (ميكار) .

١٠ ــ شركة الدلتا الصناعية (ايديال) .

١١ ــ شركة الكابلات الكهربائية المصرية .

١٢ ــ شركة النصر للهندسة والتبريد (كولدير) .

١٣ ــ الشركة المصرية للراديو الترانزستور والاجهزة الالكترونية .

١٤ ــ شركة التركيبات والخدمات الصناعية.

١٥ ــ الشركة العامة للبطاريات .

١٦ ــ شركة النصر للتليفزيون والالكترونيات

ورغم أن النسبة المئوية لشركات العينة موزعة على الصناعات التى يتضمنها القطاع متفاوتة من صناعة الى اخرى ، اذا نسبت الى اجمالى عدد شركات القطاع ، أو الى اجمالى عدد شركات العينة . الا ان النسبة فى كل الاحوال لم تتجاوز فى حدها الادنى ٣٨ر٩٪ وزادت فى بعض الاحيان الى ٥٦ر٥٥٪ ، والعينة بهذا الشكل لم تقل فى ادنى حدودها عن الحد المسموح به احصائيا وهو ٥٪ .

والعينة بهذا الشكل تحقق الاصالة فى العشوائية ، وتفى بغرض تمثيل كافة تقسيمات مجتمع الدراسة (الصناعات التى تضمها) مما

يفيد فى تصغير الخطأ المعيارى الأمر الذى يحقق قدرا كبيرا من الدقة ، خصوصا وان هناك قدرا كبيرا من التجانس بين الشركات المكـونة لكل صناعة .

سادسا : محتويات الدراسة

تنقسم الدراسة فى هذا البحث الى خمسة أبواب هى كالآتى :

الباب الاول : مفهوم ودور وحـدات التنظيم والادارة :

ويقدم دراسة علمية لمفهوم ودور وحـدات التنظيم والادارة من خلال فصلين :

الفصل الاول : وحدات التنظيم والادارة ـــ مفهومها ، اهميتها ، أهـدافها ، سياسـاتها : ويشمل مبحثين : **المبحث الاول :** المفهوم والاهمية، ويقوم بالتعريف بوحدات التنظيم والادارة ويحدد المفاهيم المرتبطة بهذا التعريف،ثم يتناول المجالات التى تعمل فيها ، واخيرا يعرض لأهميتها للمنظمة التى توجد بهـا ، **المبحث الثانى :** الأهـداف والسياسات ويعرض لأهداف هذه الوحـدات والسياسات التى ينتهجهـا لتحقيق الأهـداف الموضوعة .

وكان أهم ما انتهـت اليه الدراسـة فى هذا الفصل هو :

ـــ ان وحدات التنظيم والادارة هى اقسـام او وحدات مسـتديمة تنشـئها المنظمات داخلهـا للاستفادة من موضوعية الخبرة الادارية بقـدر الاستطاعة فى مجالات التنظيم والادارة ، ويطلق عليها فى الغالب اصطلاح O and M .

ـــ ان مجالات عمل هذه الوحدات تؤكد على اهمية التنسيق بين العمل والعاملين والعلاقات التى تربط بينهم فى اطار ونسق اقسام وانشطة المنظمـة ، وهى لذلك يجب أن تعمل فى مجـال الاستراتيجية التنظيمية والادارية الشاملة على نطاق عريض بالتعـاون مع واضـعى السياسة العليا ، وأن كان هذا لا ينفى تحملها لمسئوليات التكتيك التفصيلى لهذه الاستراتيجية .

ـــ ترجع أهمية وحدات التنظيم والادارة الى أن دراسة التنظيم وطرق العمل كأسلوب ادارى تطبيقى هى احدى وسائل رفع الكفاءة الادارية ـــ أن لم تكن أهمها ـــ وهى مكملة وليسـت بديلة لغيرها من أعمال الادارة الأخرى ، الا أنه يجب التنبيه الى أن دورها ينحصر فى تدعيم السلطات والمسئوليات الادارية وليس الحلول محلها .

ـــ ان وحدات التنظيم والادارة تهدف الى دراسة خطة التنظيم الأسـاسية ، التقسيم السـليم والتوزيع الوظيفى لأعمال المنظمة ، اقامة بنـاء سليم للسلطة والرقابة وتوفير المشورة والخدمة المناسبة لاحتياجات المنظمة وظروفها ، والغاء التنازع حول الاختصاصات والتنسيق السـليم للبرامج والأعمال وضمان ملاءمة القوى العاملة لاحتياجات وظروف العمل وتحفيزهم لخلق الدوافع نحو الاداء الكفء .

ـــ ان وجود سياسة محددة لوحـدة التنظيم والادارة يوفر لها مجموعة من القواعد الاخلاقية والنظامية التى تنظم عملها وعلاقاتها مما يساعدها على تحقيق اهدافها ويتفق مع طبيعة نشـاطها الاستشارى ومجالات عملها .

الفصل الثانى : وحدات التنظيم والادارة ـــ طبيعة نشاطها ، علاقاتها ويشمل مبحثين :

المبحث الاول : طبيعة النشـاط ، ويتعرض للتنفيذ والاستشـارة ، ثم يحدد طبيعة العمـل الاستشارى ، وأخيرا يعرض للتنظيم والادارة كنشاط استشارى .

المبحث الثانى : العلاقات ، فيتناول العلاقات الاستشارية والعلاقات الوظيفية لوحدات التنظيم والادارة .

وكان أهم ما انتهى اليه هذا الفصل هو :

— ان وحدات التنظيم والادارة هى وحدات جانبية مساعدة لخط السلطة ونشاطها استشارى لانها لا تملك سلطة احداث التغيير ، كما أنها لا تملك فرض النتائج التى تنتهى اليها الدراسات التى تجريها . وتنحصر وسائلها فى احداث التغيير المطلوب فى الثقة فى أعمالها وقدرتها على الاقناع .

— ان العلاقات الاستشارية لوحدة التنظيم والادارة هى عبارة عن شبكة العلاقات التى تربط الوحدة بالرئيس الادارى الأعلى ، وكذلك الرؤساء أو المشرفين على الاقسام أو الفروع الأخرى فى المنظمة والعاملين بها فى مجال قيامها بتقديم خدماتها الاستشارية لهم . ويعتمد نجاح وحدة التنظيم والادارة على الاقناع والالتزام بالتوصيات التى تقدمها على ادارة علاقاتها الاستشارية بالمتعاملين معها بطريقة ملائمة فى كل مرحلة من المراحل التى يمر بها العمل .

هناك علاقات وظيفية تربط بين وحدة التنظيم والادارة والوحدات أو الاقسام أو الادارات الاخرى التى تتكون منها المنظمة التى تمارس — كنشاط فرعى — مسئوليات أو أعمالا تتصل بالمجالات التخصصية (الوظيفية) للوحدة ، أو التى تعمل فى نفس المجال وهى وحدات التنظيم والادارة على المستوى الأعلى والادنى .

الباب الثانى : تنظيم وحدات التنظيم والادارة والعاملين بها ويشتمل هذا الباب على فصلين :

الفصل الاول : تنظيم وأساليب عمل وحدات التنظيم والادارة ، ويضم مبحثين :

المبحث الاول : التنظيم ، ويعرض لموقع الوحدة على خريطة التنظيم ، وتنظيمها الداخلى ، ويحدد المتغيرات التى تؤثر فى كل منهما .

المبحث الثانى : أساليب العمل ، ويعرض لخطة وبرامج عمل الوحدة ، وأسلوب ونظام العمل بها والادوات والسجلات والبيانات اللازمة لها .

وكان اهم ما انتهت اليه الدراسة فى هذا الفصل هــو :

— عدم وجود نموذج أو نماذج محددة لوضع وحــدات التنظيم والادارة فى التنظيـم الادارى للمنظمة ، اذ أن ذلك يختلف حسـب عديد من العوامل التى ترتبط بظروف كل منظمة على حدة ، الا أن ما أتفق عليه فى هذا الشأن أن يكون رئيس الوحدة فى الوضع الذى يحقق له المركز الملائم فى التنظيم الادارى والذى يمكنه من خلاله تأكيد توصياته وجعل فرصة الأخذ بها أكبر .

ويتراوح التنظيم الداخلى لوحدة التنظيم والادارة بين البساطة والتعقيد طبقا لهدفها وحجمها — ونطاق عملها ومجال أنشطتها، وطبيعة علاقاتها ، ومكانها ومدى توافر الموارد البشرية والمادية المتاحة لها وطبيعة ومدى الاختصاصات والمسئوليات الممنوحة لها .

— يحتاج العمل بوحدة التنظيم والادارة الى تخطيط مسبق ، حتى لا تضيع الجهود فى متاهات العمل ومشاكله ، وبالتالى فان وضع خطة عمل للوحدة يحدد مداها الزمنى ضرورة لتنفيذ أعمالها وتحقيق أهدافها ويجب أن تترجم خطة العمل الى برامج محددة التوقيت والميزانية والامكانات المادية والبشرية .

— من الأهمية ان يحدد نظام العمل بوحدة التنظيم والادارة وينشر على العاملين ، ويتضمن نظام تقسيم العمـل بين العاملين بها ، ونظـام تلقى الطلبات ، ونظام الاتصالات الافقية والرأسية ، وايضا أسلوب متابعة أعمال الوحدة .

— أن توفر الأدوات والسجلات المناسبة لحجم وطبيعة عمل وحدة التنظيم والادارة يساهم فى تسيير دقة العمل بها ، وحفظ المعلومات والبيانات، وتوحيد مفاهيم العمل بالنسبة للعاملين والمتعاملين معها ، وتحديد الصلات والعلاقات بين مختلف المستويات بها .

الفصل الثانى : العاملون بوحدات التنظيم والادارة ، ويضم مبحثين :

المبحث الاول : اختيار العاملين ، ويعرض لكيفية تحديد القوى الوظيفية اللازمة للقيام بأعمال وانشطة وحدات التنظيم والادارة ، وكذلك يتناول تحديد الخصائص المطلوب توافرها فى اخصائييها من صفات شخصية ، ومعرفة نظرية ، وخبرة عملية .

المبحث الثانى : تدريب العاملين ، ويتناول بعض الجوانب المتعلقة بهذا الموضوع .

وكان أهم ما انتهت اليه الدراسة فى هذا الفصل هو :

— يجب أن تتوافر لدى اخصائيى التنظيم والادارة مجموعة من الصفات الشخصية والخبرات العلمية والعملية التى تتفق وطبيعة العمل المنوط به ، وتشبه هذه الخصائص والخبرات الى حد كبير خصائص ومهارات المدير الناجح . ومن ثم يصعب تحديدها فهى تخضع للظروف الخاصة بكل وحدة ، والتى تحددها احتياجات وشخصيات رؤسائه وكذلك مشاكل المنظمة .

— ان ضآلة فرص استخدام عاملين على مستوى ملائم من الخبرة والمعرفة العلمية والعملية الملائمة لطبيعة عمل وحدات التنظيم والادارة تؤكد على ضرورة توفير برامج تدريبية ملائمة للعاملين الجدد والعاملين القدامى تدعم قدراتهم ومهاراتهم او تكسبهم مهارات وقدرات جديدة .

الباب الثالث : وحدات التنظيم والادارة فى جمهورية مصر العربية .

ويشتمل هذا الباب على فصلين هما :

الفصل الاول : نشأة وتطور وحدات التنظيم والادارة ، ويعرض لنشاط التنظيم والادارة فى جمهورية مصر العربية ، ونشأة الوحدات المحلية للتنظيم والادارة .

الفصل الثانى : خصائص الوحدات المحلية للتنظيم والادارة : وقد عرض لخصائص وحدات التنظيم والادارة فى ظل قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٧ والمعايير الصادرة فى شأن تطبيق لكتاب دورى الجهاز المركزى للتنظيم والادارة رقم ٣ لسنة ١٩٧٧ .

وكان أهم ما انتهت اليه الدراسة فى هذا الباب هو :

— بدأ الاهتمام بالتنظيم والادارة كنشاط متخصص فى أوائل الخمسينات ، وجاءت أول اشارة لذلك فى تقرير الخبير البريطانى سنكر عن مشاكل العاملين فى الحكومة المصرية فى أواخر ١٩٥٠ . وشهدت الفترة من منتصف الخمسينات وحتى الآن تجسيد وبلورة الاهتمام بالتنظيم والادارة كنشاط متخصص فى صورة وحدات تلحق بالجهة التى تستفيد من خدماتها سواء على مستوى الحكومة المركزية أو وحدات الجهاز الادارى .

— بالرغم من حداثة نشاط التنظيم والادارة فى مصر فقد اتخذ أشكالا عديدة فى أقل من عشرين عاما ، حيث شمله ديوان الموظفين ثم جهاز تنظيم الادارة الحكومية ثم الجهاز المركزى للتنظيم والادارة على مستوى الحكومة المركزية .

— بدأ الاهتمام فى منتصف الستينات بانشاء الوحدات المحلية للتنظيم والادارة على مستوى الوحدات الادارية التى يشملها الجهاز الادارى للدولة ، سواء فى الأجهزة الحكومية التقليدية من وزارات ومصالح وهيئات عامة ، أو فى وحدات القطاع العام ايمانا بأن التطوير والتحسين الادارى يجب أن ينبع من داخل المنظمة ويتلاءم مع ظروفها وأوضاعها الخاصة .

— وتطورت هذه الوحدات من صورتها الأولى الى صورة أفضل وأخذت المفاهيم الخاصة بها تتدعم من خلال مجموعة من النصوص التشريعية التى تناولتها .

— ان أهداف وحدات التنظيم والادارة المحلية تنحصر فى العمل على رفع مستوى كفاية الأداء

بالجهة المنشأة بها وتحقيق الاقتصاد فى نفقات أداء الأعمال ، وذلك عن طريق تقديم المعاونة فى مجال التنظيم والادارةللمسئولين فيها . وبالتطبيق الواعى لأساليب الادارة العلمية لتحقيق كفاءة البناء الهيكلى للمنظمة وأسلوب العمل واجراءاته ولوائحه والقوى العاملة .

— ان المجالات المحددة لوحدات التنظيم والادارة المحلية التى تعمل بها هى :

التنظيم والادارة وطرق العمل ، ترتيب الوظائف وتخطيط القوى العاملة ، والتدريب .

— انقرار رئيس الجمهورية رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٧ بشأن اعادة تنظيم وتحديد اختصاصات وحدات التنظيم والادارة ، وكتاب دورى الجهاز المركزى للتنظيم والادارة الصادر فى شأن تطبيقه عالج كافة الجوانب المتعلقة بهـذه الوحدات فحـدد أهدافهـا وتبعيتهـا واختصاصـاتها ، وبناءها التنظيمى وعلاقاتها .

الباب الرابع : الدراسة الميدانية : ويشـتمل هذا الباب على فصلين :

الفصل الأول : اطار الدراسة الميدانية ، ويعرض لأهدافها ، واطارها العام ، والبيانات المطلوبة للدراسة وأسلوب جمعها ثم عينة البحث ، وهو ماتناوله الباحث بالعرض من قبل .

الفصل الثانى : تحليل بيانـات الدراسـة الميدانية ، ويعرض لتحليل البيانات التى تمجمعها والتى تغطى مجموعة المتغيرات محل البحث .
أما الباب الخامس والأخير : فهـو خـاص بالنتائج والتوصيات .

وفيما يلى عرض لبعض النتائج والتوصيات التى توصل اليها البحث :

أولا : النتـائج :

— ان انشاء وحـدات للتنظيم والادارة فى الشركات محل الدراسة ساير اتجاه الدولة نحو الاهتمام بالوحدات المحلية التى تقدم الاستشارات المتخصصة فى مجال التنظيم والادارة فى المنظمات، وأخذت فى الظهور والتطور مع التطور فى مفهومها ودورها واهميتها وطبيعة نشاطها .

— وتهدف هذه الوحدات الى رفع مسـتوى الكفاءة الادارية فى الشركات التى توجد بهـا ، عن طريق القيام بعمليات الاصـلاح الادارى ، مساعدة الادارة العليا فى دراسـة المشـكلات التنظيمية والادارية ، والتنسيق بين الادارات والأقسام والوحدات الأخرى التى تضمها الشركة فى ظل اطار للخطة المركزية للتنظيم والادارة .

— تمارس هذه الوحدات أنشطتها بصـفة أساسية فى مجـال التنظيم وترتيب الوظـائف وتقييمها ، بالاضافة الى تخطيط القوى العاملة والتدريب ، واخيرا البحوث الادارية .

— ونشاطها استشارى بشكل عام ، الا انه قد يكون تنفيذيا فى حدود ضيقة ، وخاصـة فى مجال التدريب ، وبالنسبة لبعض الموضـوعات التى قد تتطلب ذلك . وتسود النظرة الى هذه الوحدات على أنها وحدات تنسيق واستشارة.

ثانيا — نتائج خاصة بدراسة اوضاع التنظيمية :

— توجد الوحـدات التى تقوم بالنشـاط المتخصص للتنظيم والادارة فى شركات عينة البحث تحت مسميات تنظيمية مختلفة التنظيم والادارة ، التنظيم والتدريب ، التنظيم والبحوث الادارية، التنظيم ، وترتيب الوظائف .

— وتقع هذه الوحدات تحت الاشراف المباشر لمدير عام العلاقات الصناعية ، أو مدير ادارة(ب) بحوث أو علاقات العمل،او رئيس مجلس الادارة أو مدير عام الشئون الادارية والتنظيم .

— ويتراوح مسـتوى تقييم الوحـدة بين الادارة (٥٤ر٥٥ ٪ من الوحدات) ، رئاسـة الأقسام (١٨ر١٨ ٪) ، قسم (٢٧ر٢٧ ٪) .

— لم تحدد مقررات وظيفية لمعظم وحـدات التنظيم والادارة محل الدراسة (٧٢ر٧٢ ٪ من

الوحدات) ولكن الوحدات الباقية حدد لها مقرر وظيفى (٢٧ر٢٧٪) . ورغم صعوبة تحديد عبء العمل ومعدلات الاداء بالنسبة لوظائف هذه الوحدات ، وهى لازمة لتحديد المقررات الوظيفية ، فانه يجب الا يكون ذلك عائقا دون بذل المحاولات فى هذا الشأن .

ـ يتكون هيكل القوى العاملة الفنية بالوحدات من ٦٠ عاملا منهم ٨٥٪ حاصلون على مؤهل دراسى عال ، ٣٣ر٣٪ حاصلون على مؤهل فوق المتوسط ، ١٠٪ حاصلون على مؤهل متوسط ، ٦٧ر١٪ (واحد فقط) حاصل على مؤهل دراسى دون المتوسط .

ـ من العاملين ٣٣ر١٨٪ حاصلون على مؤهل عال بكالوريوس التجارة تخصص ادارة الأعمال، ٦٧ر١٪ (واحد فقط) حاصل على مؤهل عال ودراسات عليا فى التنظيم وادارة الأعمال . وبذلك فان ٢٠٪ من العاملين تتفق مؤهلاتهم الدراسية من حيث المستوى والتخصص الى حد كبير مع متطلبات العمل فى وحدات التنظيم والادارة .

ـ وبالنسبة للخبرات التدريبية للعاملين : فان الشركات التى توجد بها وحدات التنظيم والادارة محل الدراسة تهتم باكساب العاملين بهذه الوحدات الخبرات التدريبية اللازمة (٣٣ر٨٣٪ من العاملين مدربون) .

ـ أنه على الرغم من رضاء بعض العاملين بوحدات التنظيم والادارة عن العمل بها ، الا أن رضاء معظم العاملين غير كامل ، بسبب عديد من العوامل التى تؤثر تأثيرا سلبيا عليه ، معظمها تتصل باشباع رغبات غير مادية للعاملين، وعلى الأخص ظروف العمل ، ونظرة الشركة للوحدة ، وعلاقة العمل بها بتخصص العاملين، بالاضافة الى فرص التقدم الوظيفى أمام العاملين.

ـ يتطلب اداء وحدات التنظيم والادارة محل الدراسة لأعمالها التنسيق مع وحدة التنظيم والادارة بالوزارة ، الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، ومصلحة الكفاية الانتاجية والتدريب المهنى . وكذلك مع جميع الوحدات الأخرى داخل الشركات ، وعلى وجه الخصوص الشئون الادارية ، العلاقات الصناعية ، شئون العاملين وبحوث العمالة والمتابعة والشئون القانونية وذلك لارتباط اعمالها بهذه الجهات والوحدات بشكل او بآخر .

ـ توضع معظم توصيات الوحدات موضع التنفيذ ، واهم التوصيات التى نفذت تتصل باعادة تقييم بعض الوظائف ، وتعديلات فى الهياكل التنظيمية والوظيفية ، وكذلك التوصيات المتعلقة بخطة التدريب .

ـ حققت الوحدات أهدافها بكفاءة متوسطة ٤٤ر٤١ ٪ من الاستجابات ، او محدودة (٩٢ر١٨٪) ، وان كانت بعض الوحدات قد حققت اهدافها بمستوى ممتاز (٩٤ر٣٦٪) . وننتقل الآن لنعرض بعض التوصيات :

ـ توحيد المسميات التنظيمية للوحدات التى تقوم بالنشاط المتخصص للتنظيم والادارة فى شركات القطاع العام تحت مسمى التنظيم والادارة تمشيا مع الاتجاه فى القطاع الحكومى فى مصر ، وكذلك الاتجاه العالمى فى اطلاق هذا المسمى على مثل هذه الوحدات .

ـ ضرورة وضع وحدات التنظيم والادارة فى مستوى عال على خريطة التنظيم الادارى للشركات فتتبع رئيس مجلس الادارة مباشرة فى حالة ما اذا كان نطاق الاشراف بالنسبة له يسمح بذلك ، او يفوض الاشراف عليها للمستوى التالى مباشرة ، وتبعية الوحدة بهذا الشكل تتيح لها مزيدا من الفعالية فى مجال الاتصال وجمع المعلومات ومتابعة التوصيات التى تأخذ طريقها الى التطبيق بعد اقرارها واعتمادها .

— تحديداختصاصات وحدات التنظيم والادارة ، على مستوى الوحدة ، وعلى مستوى كل تقسيم تنظيمى من تقسيماتها بالشكل الذى يحقق :

١ — الملاءمة مع الأهداف المحددة للوحدة .

٢ — الوضوح الكامل بالنسبة للاختصاصات المشتركة بين وحدة التنظيم والادارة والوحدات الاخرى بالشركة .

— توفير الكفاءات اللازمــة للعمل بوحــدات التنظيم والادارة من حيث الكم (العدد) المناسب للأعباء والمسئوليات والاختصاصات المســئولة عنها ، وبالكيف الذى يتلاءم مع طبيعــة اعمالها ومتطلبات شغل وظائفها ، سواء بالتعيين فى بداية السلم الوظيفى للوحدات أو بالنقل من داخــل أو من خارج الشركة اليها . واتاحة فرص التقدم الوظيفى لهم سواء فى سلم وظائف الوحــدة وهو ما وصى به الباحث فيما يتصــل بهيكل الوظائف — أو الوظائف الأخرى التى يتضمنها هيكل وظائف الشركة .

— ضرورة أن يكون أخصائيو وحدات التنظيم والادارة اعضاء فى شعبة التنظيم والادارة بنقابة التجاريين ، وحاصلين على تصريح بالعمل فى مجال الاستشارات التنظيمية والادارية ، اسوة بما هو متبع فى شعبة المحاسبة والمراجعة ، وذلك لضمان توافر الحد الأدنى من الصلاحيات المهنية والقيم الخلقية فيهم .

— تكوين لجنــة للاستشــارات التنظيميــة والادارية تتبع قطاعا معينا أو قطاعات معينــة أو تمثل القطاع العام ككل أو النظــام الادارى للدولة ككل ، وذلك فى اطار تنظيمــات نقــابة التجاريين ، وباشتراك الجهاز المــركزى للتنظيم والادارة والأجهزة والجهات الأخرى العاملة فى هذا المجال الخاصة منها والتابعة للحــكومة ، يتحــدد أعضاؤها وتمثيلهم ومواصفاتهم طبقــا لدراسات وافية من الخبراء فى هذا المجال .

— ضرورة وضــع خطــة سنوية متــكاملة ومتماسكة لوحدات التنظيم والادارة ترتبط بالخطة السنوية للشركات ، وتســتوحى خطوطهــا من الدراسات المستفيضة لأهداف واتجاهات التطوير داخلها ، وكذلك التغييرات المتوقعة فى كل ما يؤثر على مجالات أنشطة الوحــدات ، والمشــاكل الناتجة عن التطوير أو التغيير أو باختيار عدد من المشاكل القائمة فعلا .







تواصل تقديم المزيد
من خدماتها إلى الجمهور

تشكيلة كبيرة من النظارات الطبية والعدسات
ذات المستوى الرفيع والنظارات الشمسية بأسعار تناسب الجميع

فروع البيع:

القاهرة:

- فرع طلعت حرب ٢٣ شارع طلعت حرب
- فرع صبري ابو علم ناصية القاضى الفاضل
- فرع محمد فريد بجوار جاتينيو
- فرع سليمان الحلبى دوريه سابقا
- فرع الوايلي شارع بورسعيد امام مساكن الوايلي
- مستشفيات الرمد: روض الفرج - القصر العينى

الإسكندرية:

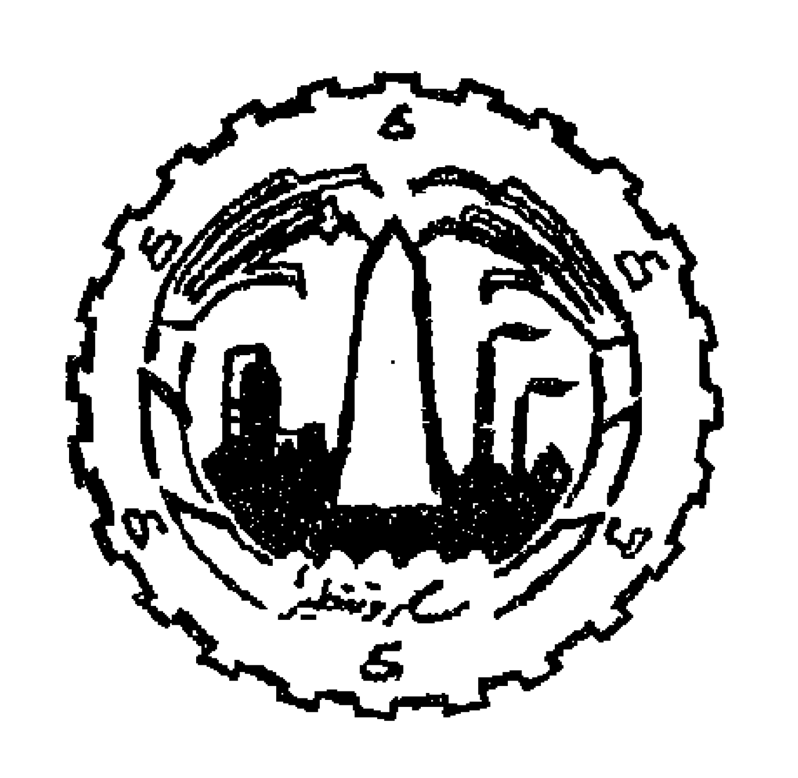
- عمارة برج الثغر شارع صفية زغلول.
- ١٩ شارع السلطان حسين.
- ٢ ميدان التحرير المنشية.

طنطا ● شركة بيع المصنوعات

المنصورة ● جامعة المنصورة.



نظارات هابى = سلامة النظر





الإدارة العامة ١٢ شارع جواد حسني بالقاهرة - تليفون ٧٤٩٠٧٧
تلغرافيا (السكر - القاهرة) تلكس 92015 SDE UN
مكتب الاسكندرية ١١ طريق الحرية - الاسكندرية ت ٢٠٢٥٨

مصانع الشركة :

مصانع التكرير بالحوامدية - مصانع التقطير بالحوامدية - مصانع الكيماويات بالحوامدية مصانع المعدات بالحوامدية - مصانع العطور "قمة" الحوامدية - ومصانع الشيراوبيحي بدار السلام بالقاهرة - مصانع سكر أبو قرقاص - مصانع تقطير أبو قرقاص مصانع السكر بنجع حمادي - مصانع السكر بدشنا - مصانع السكر بقوص - مصانع السكر بأرمنت - مصانع السكر بادفو - مصانع لب الورق بادفو - مصانع السكر بكوم أمبو - مصانع الخشب الحبيبي بكوم امبو .

منتجات الشركة :

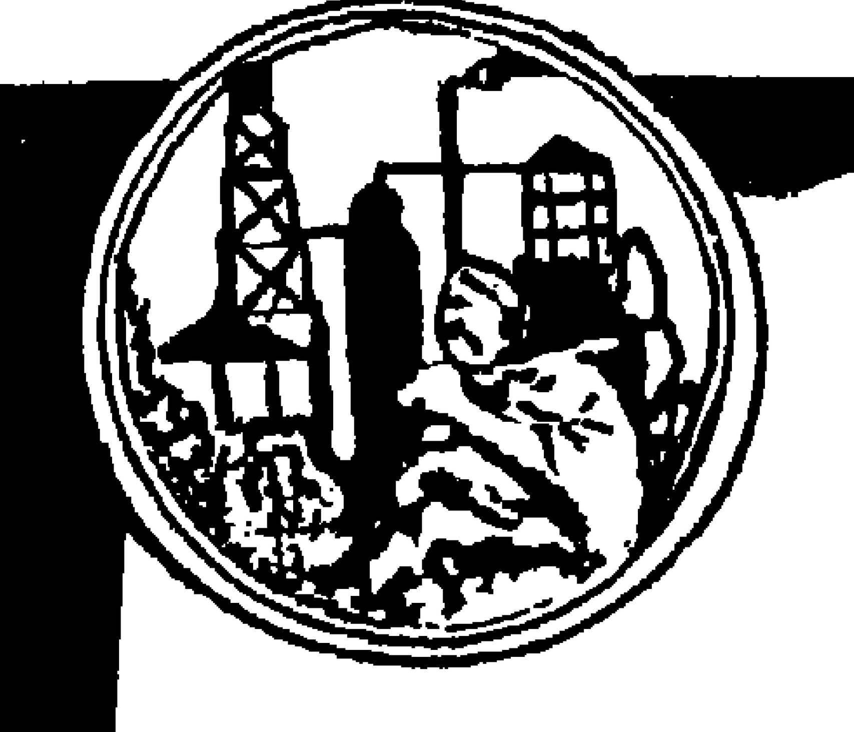
تنتج الشركة السكر بأنواعه المختلفة - الكحول - حامض الخليك الثلجي الخميرة الجافة - خميرة الخبز - ثاني أكسيد الكربون - الأسيتون - البوتانول المذيبات العضوية - المواد اللاصقة - كوبرين - فكسول - بيفيكول لب الورق - الخشب الحبيبي - الكولونيا - مستحضرات التجميل (قمة والشيراديشي).

مع تحيات

إدارة العلاقات العامة

شركة النصر للأسمدة والصناعات الكيماوية

السويس / طلخا



مصانع إنتاج اليوريا ٤٦,٥٪ أزوت

مصنع الشركة الجديد بطلخا

ماذا تعرف عن هذا المصنع العملاق؟

- أكبر مصانع السماد في الشرق الأوسط الذي تبلغ طاقته الإنتاجية السنوية ٧٧٠ ألف طن سماد اليوريا ٤٦,٥٪ أزوت، وتبلغ قيمة الإنتاج السنوي حوالي ٧٥,٧ مليون جنيه مصري.
- يغطي المشروع ٥٢٪ من احتياجات جمهورية مصر العربية من الأسمدة الأزوتية عام ١٩٨٢م ١٩٨٢
- كامل الإنتاج مخصص للاستهلاك المحلي مما يحقق وفراً في العملة الصعبة قدره ٧٢٠ مليون دولار في العام.
- من طبيعة سماد اليوريا ألا تستخدم في مستلزمات إنتاجه نقداً أجنبياً إلا اليسير.
- التكاليف الاستثمارية للمشروع تقدر بـ ١٢٥,٠ مليون جنيه
- يتيح المشروع ٢٥٠٠ فرصة عمل جديدة - أجورها السنوية حوالي ٣ مليون جنيه
- يعتبر المشروع من أحدث ما وصلت إليه التكنولوجيا العالمية حيث يعتمد على خط واحد متكامل الإنتاج ١٢٠٠ طن نشادر/ يوم ووحدتين لإنتاج السماد طاقتها ١٧٢٥ طن/يوم .. وتحقيقاً لاستقلالية المشروع في التشغيل فلقد ألحق به أقسام الخدمات الأساسية كمحطة معالجة المياه، ومحطات ضغط الهواء، وتوليد النتروجين ووحدة معالجة مياه الصرف الصناعي، وخزان للنوشادر السائل سعة ١٠ آلاف طن ووحدة تصنيع الأكياس البلاستيك.

وتجنباً لتوقف إنتاج هذا المشروع الضخم في حالات انقطاع الكهرباء، فلقد زود المشروع بغلايتين لتوليد البخار سعة كل منها "١٤٠ طن/ساعة" تحت ضغط ١٠٧ جوي لتشغيل التوربينات المحركة لماكينات المشروع - ثم يعاد استخدام البخار الناتج في العمليات الإنتاجية

مع تحيات العاملين بالشركة ...

منتجي الأسمدة الطيبة .. لأرضنا الطيبة

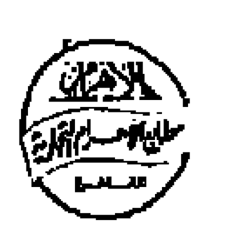
الاشتراكات

الاشتراك السنوى عن أربعة أعداد

- داخل جمهورية مصر العربية ٢ جنيه مصرى .
- خارج جمهورية مصر العربية ٧٫٧٠ دولار ، شاملا مصاريف البريد وتدفع الاشتراكات فى الحساب الجارى للمجلة رقم ١٢٠١٢ بنك القاهرة الفرع الرئيسى ١٩ شارع عدلى بالقاهرة .

المراسلات

مجلة « الادارة »
١ شارع الشواربى ــ القاهرة
تليفون ٧٤٢٠٥١/٧٤٢١٠٠



رقم الايداع بدار الكتب
١١ / ١٩٦٩

MANAGEMENT

QUARTERLY REVIEW

FEDERATION OF MANAGEMENT DEVELOPMENT ASSOCIATION

Volume XIII
Number 2
October 1980